



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Política del seguro

Cafiero, Antonio F.

1948

Cita APA:

Cafiero, A. (1948). Política del seguro.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios".
Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

INDICE ANALITICO

PRIMERA PARTE

EL SEGURO Y EL ESTADO

CAPITULO I

LA INSTITUCION DEL SEGURO

1) Importancia económico-social de los riesgos.- 2) Importancia económica del seguro.- 3) Definición del seguro como institución económico-social.- 4) Orígenes de la previsión en el hombre. La antigüedad.- 5) La previsión en la Edad Media. Las gildas.- 6) Advenimiento del sistema capitalista de explotación.- 7) La intervención del Estado. Evolución. Sistemas. Los seguros sociales.- 8) Últimas formas: nacionalización del comercio y estatización del seguro.-

CAPITULO II

LA NACIONALIZACION DEL SEGURO

9) La estatización de los seguros. Sus fundamentos. El fundamento técnico.- 10) Los fundamentos políticos. El seguro como servicio público.- 11) Los fundamentos sociales.- 12) Los fundamentos económicos.- 13) Los fundamentos técnicos.- 14) Sociología de la estatización de los seguros.- 15) La nacionalización de los seguros y la Revolución Nacional.-

CAPITULO III

LA LEGISLACION EXTRANJERA

16) La nacionalización del seguro en la legislación extranjera. Reseña.- 17) Los proyectos de nacionalización en las Cámaras Francesas.- 18) Alcance de la nacionalización en la ley francesa.- 19) Organización del seguro estatal.- 20) Régimen de las empresas nacionalizadas.- 21) Organización de la Caja Central de Reaseguros. Recapitulación.- 22) El seguro en Gran Bretaña.- 23) El seguro en Rusia y los países del Este Europeo.- 24) El seguro estadual en Estados Unidos, Alemania y otras naciones europeas.- 25) La nacionalización del seguro en Costa Rica.- 26) La acción del Banco Nacional de Seguros.- 27) La nacionalización del seguro en Italia.- 28) La nacionalización del seguro en la República Oriental del Uruguay.-

SEGUNDA PARTE

EL SEGURO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

CAPITULO IV

LA CREACION DEL INSTITUTO MIXTO DE REASEGUROS

29) Concepto técnico del reaseguro.- 30) Función económico-política del reaseguro.- 31) Disposiciones contenidas en la ley 12.988 y su reglamentación.- 32) Funciones en materia de reaseguros.- 33) Funciones en materia de seguros directos.- 34) La nacionalización del comercio de seguros. Trascendencia en la liberación económica nacional.- 35) Disposiciones de la ley -- 12.988 en orden a la nacionalización del comercio de seguros. 36) La plaza argentina de seguro marítimo. Trascendencia revolucionaria.- 37) Capital y dirección del Instituto Mixto de Reaseguros.- 38) Organos de fiscalización.- 39) De los balances y resultados.- 40) Relaciones con otros organismos de Estado.- 41) Situación de las entidades en funcionamiento.- 42) La futura legislación.-

CAPITULO V

EL SEGURO DE ACCIDENTES

43) La responsabilidad civil y las transformaciones industriales. El riesgo profesional.- 44) Aplicación al riesgo de accidentes de tránsito. Legislación y proyectos extranjeros.- 45) Las críticas a la obligatoriedad del seguro.- 46) El riesgo y el seguro de accidentes a pasajeros en nuestro país.- 47) Proyecto de estatización en la Provincia de Buenos Aires.- 48) Disposiciones en el orden nacional. La futura legislación.- 49) Los riesgos y los seguros denominados sociales.- 50) La ley - 9.688.- 51) Necesidad de su reforma.- 52) La legislación extranjera. Universalización del principio.- 53) Los proyectos de reformas a la ley 9.688. El Plan Quinquenal.- 54) La explotación privada del seguro de accidentes.- 55) La futura legislación.

CAPITULO VI

EL SEGURO DE AERONAVEGACION

56) Los riesgos de la aeronavegación. Cuestiones jurídicas y económicas. 57) La constitución de "pools". Experiencia extranjera y nacional. 58) Características de la explotación del seguro. La acción del Estado. 59) La ley 13.004. Fundamentos de su sanción. El Seguro Aeronáutico Comercial (S.A.C.). 60) Naturaleza jurídica. 61) El capital del S.A.C. 62) Administración. 63) De las tarifas y utilidades. 64) Relaciones con otros organismos de Estado. 65) La futura legislación.

C A P I T U L O VII

EL SEGURO AGRICOLA

66) La economía agraria y la riqueza nacional.- 67) Los riesgos de la agricultura.- 68) Características del seguro agrícola: social, obligatorio, integral y estatal.- 69) Antecedentes legislativos nacionales.- 70) Características generales del sistema proyectado por la Comisión Parlamentaria (1947).- 71) El sistema de indemnizaciones.- 72) El sistema de fijación y recaudación de los aportes.- 73) El capital del Seguro Agrícola Nacional (S.A.N.)- 74) Organismos directivos, ejecutivos y técnicos.- 75) Reformas al proyecto aprobado por la Comisión Parlamentaria.

C A P I T U L O VII

EL SEGURO - CREDITO

66) Importancia del crédito en las actividades económicas.- - 67) Los riesgos de las operaciones de crédito.- 68) El seguro-crédito.- 69) Principios técnicos y prácticos.- 70) Formas de intervención del Estado.- 71) El seguro-crédito a la exportación en Francia.- 72) El seguro-crédito a la exportación en otras naciones europeas.- 73) El sistema americano.- 74) El seguro-crédito bancario.- 75) Posibilidad de estatuir el seguro-crédito en nuestro país.

C A P I T U L O IX

OTRAS FORMAS DE SEGUROS ESTATALES

IMPLANTADAS Y PROYECTADAS EN EL PAIS

76) Los planes populares de seguros de vida. La experiencia extranjera.- 77) Los planes populares de seguros de vida en la República Argentina. La acción de la Caja Nacional de Ahorro Postal.- 78) El plan de seguro colectivo.- 79) Planes de ahorro y seguro.- 80) El Departamento de Seguros de la C.N.A.P. 81) Antecedentes del seguro de incendio. La acción estatal.- 82) La acción del Banco Hipotecario Nacional.- 83) El inciso e) del art. 12 de la ley 11.684.- 84) El proyecto del Instituto Autárquico Provincial del Seguro (Entre Ríos).

C A P I T U L O X

LA INDUSTRIA ACTUAL DEL SEGURO EN EL PAIS Y BASES

PARA UNA POLITICA NACIONAL ORGANICA

85) La industria del seguro en el país. Evolución operada.--

86) La Superintendencia de Seguros de la Nación.- 87) Las Bases de una Política Nacional de los seguros.-88) Las Bases para la creación de un Instituto Nacional de los Seguros.- 89) Las bases para la creación de un Consejo Central de Seguros.- 90) Proyectos de estatización de los seguros presentados al Parlamento Nacional.- 91) Aspectos constitucionales de la obligatoriedad del seguro.- 92) Conclusiones finales.

I N T R O D U C C I O N

El trabajo final con que queda definitivamente sellada - una trayectoria estudiantil y se abre, para quién lo realiza, - una nueva etapa de responsabilidades de mayor exigencia, obliga, a quién adivina la trascendencia del Título Universitario a dejar en él, conjuntamente con las investigaciones y conclusiones específicas del tema que se ha impuesto, aquéllos conceptos generales que informan el contenido de determinada cultura universal y humanística haciendo que el trabajo realizado sea una expresión particular de la misma.-

Además, entiendo como otro requisito fundamental de tales trabajos, que contribuyan directa o indirectamente a establecer contacto con las necesidades de los problemas nacionales, en -- nuestro caso, con las exigencias de nuestra economía necesitada hoy más que nunca del aporte liberador que pueda significarle - en cualquiera de sus aspectos la intención sana y la mentalidad argentina de cualquier estudioso.-

Por ello, en mi caso al elegir un tema de Seguros, lo he hecho con el convencimiento de ser una materia de proyecciones no siempre bien contempladas dentro del panorama general de la economía nacional en orden a sus verdaderos intereses. Y he tratado en su desarrollo, por un lado, unirlo a conceptos de cultura universal, presupuestos indispensables para entender la -- esencia de la Institución, mientras que por otro he tratado señalar, en cada caso, una conexión práctica con vistas a nuestra propia economía y a las posibilidades que ella encierra.-

Así comienzo por esta lecer la naturaleza intrínseca de lo que denomino "Institución del Seguro", para sentar después una definición que se aparta de las conocidas y que se refieren a sus aspectos jurídicos o matemáticas para centrarla en lo - que entiendo su verdadera esencia: su naturaleza económica-social y su fundamento eminentemente solidarista.-

Hago luego una incursión en terreno puramente histórico tratando de probar que el nacimiento de la Institución respondía a su naturaleza esencial y que causas exteriores a la misma, - pero que significaron el trastrocamiento de toda una civilización en sus últimas consecuencias, la influenciaron a tal punto que dejó de ser la noble creación de la solidaridad humana, a - través del ejercicio de la mutualidad, para transformarse en - una empresa de tipo capitalista acorde a la mentalidad de la - nueva época pero extraña a su verdadera naturaleza. A este argumento de corte puramente histórico añado luego otros que se refieren a las modernas condiciones en que se desenvuelve la - Institución para probar la necesidad de un reajuste total de su estructura que permita obtener de ella el máximo de ventajas para la economía y la vida social de los pueblos.-

Finalmente, y sin querer con ello sentar una declaración de fe partidista, impropia y repugnante a un trabajo que debe presentar requisitos de objetividad fundamental, trazo en breves líneas la ubicación del problema del seguro y su esencia funda-

mental con relación al sistema de ideas en lo filosófico, político, social y económico que constituyen el contenido de la denominada Revolución Nacional, puesto que si el tema ha de llevar una finalidad práctica, entiendo que es imposible sustraerlo a su ubicación dentro de los planteos ideológicos del hecho político contemporáneo de mayor trascendencia no sólo nacional sino universal.-

En la segunda parte del trabajo, después de haber pasado breve revista al estado de la legislación extranjera en la materia, estudio en sucesivos capítulos, los conceptos fundamentales de orden jurídico, económico o técnico que informan cada una de los riesgos de accidentes, aeronavegación, agrícola, crédito, vida e incendio, analizo luego, el estado de nuestra legislación o los proyectos existentes en la materia y finalmente propongo - las normas que considero necesarias implantar para que el seguro adquiera en el país la estructura más eficaz para el cumplimiento de su importante misión en el ambio económico-social.-

Como conclusión final expongo las Bases de lo que entiendo constituiría una Política Orgánica del Seguro Nacional definida como las normas legales y administrativas tendientes a dotar a la Institución del Seguro de la organización que exige su naturaleza económico-social, a la importancia de su misión en la economía moderna y al fundamento solidarista que la informa.-

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'M. Caspien', is written in a cursive style across the lower right portion of the page.

PRIMERA PARTE

EL SEGURO Y EL ESTADO

CAPITULO I

LA INSTITUCION DEL SEGURO

1) Importancia económico-social de los riesgos.- 2) Importancia económica del seguro.- 3) Definición del seguro como institución económico-social.- 4) Orígenes de la previsión en el hombre. La antigüedad.- 5) La previsión en la Edad Media. Las gildas. 6) Advenimiento del sistema capitalista de explotación.- 7) La intervención del Estado. Evolución. Sistemas. Los seguros sociales. 8) Últimas formas: nacionalización del comercio y estatización del seguro.-

1. Importancia económico-social de los riesgos.-

La organización capitalista de la economía moderna está basada en la máxima dinamicidad de su estructura como condición necesaria de beneficio y rendimiento que, como es sabido, es el motor de todas las actividades económicas modernas.-

Si suponemos una estructura económica estática, es decir, si suponemos por un instante paralizada la vida económica y procedemos a estudiar "in abstracto" las relaciones funcionales productivas que en ella existen, tratando de determinar a priori sus posibles resultados, deberemos considerar en nuestro cálculos la existencia de fuerzas elementales de carácter extraeconómico que adquieren extraordinaria importancia en cuanto comienzan y se acrecientan los movimientos dinámicos de nuestra supuesta estructura estática. Estas fuerzas, provenientes de dos grandes fuentes: La naturaleza y la acción del hombre, desprovisto aquí de su carácter de "homo economicus", es decir, obrando como ser sujeto a la pasión y al error, pueden clasificarse en dos grandes categorías: las que obedecen a leyes de causalidad previsibles casi individualmente, mensurables "ut singuli" y por lo tanto, susceptibles aún de ser consideradas dentro de aquella concepción estática, como, por ejemplo, el desgaste paulatino de los elementos de producción mensurables a través de la amortización y fuerzas que se manifiestan en forma aleatoria, fortuita, tanto en su posibilidad como en el momento de su acontecer, que no obedecen a ninguna ley individual conocida y que sólo son mensurables mediante el estudio de la experiencia sufrida por unidades homogéneas muy numerosas.-

Debió, pues, el hombre dado, que ello era imprescindible a

la continuidad de su patrimonio, y a la propia estabilidad social, buscar la técnica reparadora de esas ciegas fuerzas que evitarlas espaca a su dominio, que amenazan con su acción el - daño o la destrucción de la estructura económica y por ende de la riqueza, al ejercerse sobre alguno de los factores de la - producción, o sobre algunos de los procesos económicos. Y fué así que empíricamente, primero, científicamente, después fué - desarrollando toda la ciencia de la probabilidad de acontecer imprevistos, de siniestros y consigo toda una técnica de previ sión y reparación de aquellas anti-probabilidades que tan in- gentes o perjuicios causan y tan gravitadora importancia tie- nen en las actividades económicas y por ende, en la vida social.

Ese hecho posible e incierto, capaz de provocar una pér- dida o evitar un beneficio esperado, el riesgo, voz de origen celto-germática, "risk", que significa peligro; esos acontece- res que en todas las épocas han signado con la marca trágica de la fatalidad patrimonios y heredades levantados a costa de sacrificios sin par encontraron en el seguro, crea ión máxima de la solidaridad social, autodefensa de la propia estructura económica amenazada, la institución reparadora de aquellos da- ños que la humana naturaleza no alcanza a evitar.-

2. Importancia económica del seguro:

El seguro es un resorte vital de la economía moderna cuya importancia no siempre es bien evidenciada. En efecto, hemos ya dicho que el riesgo se cierne sobre toda la estructura económi- ca y ello implica admitir que puede traducirse en siniestro en cualquier de los procesos productivos, circulatorios, distributi vos y de consumo. Veamos como actúa el seguro en su función in- herente al riesgo de elaboración y circulación de la riqueza.-

a) En la fase inicial de la Producción, el seguro de crédito co- mercial actúa como elemento importantísimo para la obtención de capitales. Gracias a él, los establecimientos bancarios facili tan la financiación, mediante préstamos basados en garantías rea les y personales, de los primeros pasos de la instalación de una industria. Los tres factores clásicos de la Producción, mas lue- go, son ampliamente protegidos por toda una red de seguros moder nos: las materias primas, por los respectivos seguros de incen- días, agrícolas, etc.; el Trabajo, por los seguros de acciden- tes y de responsabilidad civil; el Capital, por aquellos seguros como los de robo, crédito, extravió, ganancias esperadas, aminora ción a supresión de mercados, etc. que hacen muy relativos los riesgos a correr en la organización de una empresa.-

b) La Circulación, esta ampliamente garantida a través de los se- guros de transportes, terrestres, marítimos o aéreos; como, así- mismo, es perfectamente asegurable las pérdidas provenientes de la paralización de la fabricación o del propio transporte.-

c) Finalmente, el Consumo, está, asimismo, fuertemente influen-

ciado por los seguros. El consumidor puede adquirir créditos ofreciendo al acreedor como garantía de los mismos, un seguro de vida, por ejemplo. Por otra parte, los numerosos seguros sociales que cubren todas las vicisitudes del trabajador son otras tantas fuentes de ingreso y por lo tanto de consumo.-

Es perfectamente sabido que los seguros sociales contribuyen a mantener el consumo nacional y ha hacerlo estable pues, de otra manera, disminuiría en aquellos casos que la vejez, invalidez o la muerte de un obrero, la desocupación o su enfermedad, reducirán sus posibilidades de consumo.-

Por otra parte, los seguros de vida tan extendidos en algunos sectores sociales, significan a la época de la producción de un siniestro, nuevas posibilidades de consumo para los beneficiarios del mismo.-

La función del seguro adquiere, por lo expuesto, innegable trascendencia económica. Si bien no produce bienes materiales, no crea productos, constituye un medio indirecto de producción de riqueza "porque anula las soluciones de continuidad ajenas a la técnica y capacidad humana conocida, ya que la indemnización permite reponer rápidamente sin sobrecarga desproporcionada, los elementos atacados, acorta o palia la carencia de trabajo y cuando ninguna de estas causas puede atenderlas específicamente, atenúa los perjuicios que a la industria se le originen por esos accidentes económicos de origen indeterminado".(1)/

3. Definición del seguro como institución económico-social.-

Si admitimos la importancia que la finalidad económica tiene en la vida social, más aún en nuestra sociedad capitalista moderna, en que el concepto de riqueza se ha hipertrofiado - al extremo de convertirse en el eje de casi todas sus actividades, y tenemos en cuenta la función del seguro en orden a asegurar la estabilidad de la estructura económica y por ende de la riqueza, aminorando los efectos de su dinamicidad, poco costará deducir que es la propia sociedad la que está interesada en la prevención y reparación de la destrucción siniestral de la riqueza y que para ello se ve obligada a traducir el concepto ético de la solidaridad social en una acción positiva de reparación de daños.-

En la solidaridad social, o en sus formas menores: la solidaridad profesional o la solidaridad mutualista de los afectados por idénticos riesgos, como tendremos oportunidad de hacer más explícito en páginas siguientes, estriba el fundamento último de la institución del seguro.-

De allí que desechando las definiciones que contemplan a los aspectos meramente jurídicos o de índole matemática del seguro, proponemos una definición que lo considera la institución económico-social originada en la solidaridad social y organiza-

técnicamente a efectos de prever y reparar económicamente la destrucción siniestral de riqueza.

Analizaremos los términos de la definición propuesta:

a) El seguro es una institución económica-social. El sentido jurídico, Haorion (2) define la institución como "todo elemento de la sociedad cuya duración no depende de la voluntad -- subjetiva de individuos determinados" y así la familia, la propiedad, un Estado en particular, instituciones del derecho, subsisten con independencia de la voluntad de tales individuos.-

En el orden social, manifiesta el autor citado, una institución social "consiste esencialmente en una idea objetiva -- transformada en una obra social y que sujeta, así, a su servicio voluntades subjetivas indefinidamente renovadas" (3). De este enunciado Spota (4) distingue tres elementos: a) La idea objetiva o idea-fuerza que es, más que inventada, descubierta por una persona o grupo de personas; b) Las adhesiones que recibe - la idea-fuerza que por ser tal tiene un efecto de expansión en el medio social y que para seguir su trayectoria necesitará, así mismo, del concurso de ese medio social; c) la sujeción de las voluntades, dado que el funcionamiento de la institución se afianza a través de la "existencia de poderes organizados que re presentan esa comunión de adhesiones, que prestan servicios a - la institución, que someten sus voluntades subjetivas a la realización de la idea objetiva". Y para que la institución perdure se necesita: "Primero, que la institución guarde congruencia con las necesidades del medio social; segundo, que la idea objetiva esté más o menos cerca de la verdad y de la justicia" (5). Hemos querido sintetizar brevemente los principales lineamientos de esta teoría del derecho, que tiene autorizados sostenedores, para deducir inmediatamente de ella el concepto de institución aplicando al orden económico-social.

El seguro posee todas las características que se enuncian como determinantes del concepto de institución. Basta con reemplazar en las expresiones citadas la faz jurídica o social por - la económico-social para tener perfectamente adecuada, dentro de los lineamientos de esta doctrina, la noción del seguro, concebido como una idea-fuerza, que se expande en el medio social, que concita a su servicio la sujeción de numerosas voluntades subje tivas y que perdura gracias a su evidente congruencia con las - necesidades del medio social y a su contacto íntimo con las nociones de verdad y de justicia.-

b) Originada en la solidaridad social: Afirmamos que subyacente a toda operación individual de seguro existe la solidari dad social ejercitada así de una manera positiva. En apartado siguiente (No.14) tendremos oportunidad de destacar la esencia soli darista de la institución. Bastenos señalar, por ahora, con las palabras de Adolfo Wagner (6) este carácter: "No puede hablarse del seguro en términos jurídicos solamente por más que exista un contrato. Este, aisladamente, no condiciona la esencia del segu-

re ni conforma sus exigencias técnicas. Hay seguro cuando hay una masa de asegurados que permite emplear la ley del riesgo.-
Ese Contrario estamos ante una operación de un azar.".-

c) Organizada técnicamente. Es factor esencial del seguro la organización técnica de sus servicios a tal punto que algunos autores han querido deducir de este carácter la verdadera naturaleza de la institución. Así, Chaufton, autor citado por Raymond Michel (7) dice que "el seguro es la compensación de los efectos del azar por la mutualidad organizada siguiendo las leyes de la estadística". Evidentemente, la técnica del seguro es un factor muy importante en su desarrollo y difusión.- No obstante, creemos que no es un factor indispensable porque es admisible la organización de la institución con técnicas rudimentaria, como acontecieron sus comienzos, y como acontece para algunas ramas de seguro en las que se posee aún poca experiencia estadística.-

d) A efectos de prever y reparar económicamente: La función del seguro es esencialmente de prevención y reparación de daños. No está en su misión ^{existir} puesto que algunos seguros se basan sobre hechos que forzosamente habrán de acaecer, como los de vida, pero sí preverlos y con ello, implícitamente, por la medidas que obliga a tomar, atenuar la posibilidad de su evento y producidos, paliar sus efectos por la reparación económica, podríamos decir, monetaria, del daño causado.-

e) La destrucción siniestral de la riqueza: Al admitir que el daño causado es producto de un siniestro excluimos de la definición del seguro la destrucción deliberada que, por su puesto, no puede ser nunca objeto de la previsión. Y al resumir en la palabra riqueza la materia que puede ser objeto del siniestro, no hacemos sino seguir los conceptos clásicos de la economía política en cuanto considera que la riqueza está constituida por todos aquellos bienes destinados a la satisfacción de las necesidades humanas.-

A través del enunciado de nuestra definición surge un concepto institucional del seguro que implica un terminante - desacuerdo con ciertas teorías acerca de su naturaleza actual, como la que expone el prestigioso autor argentino Dr. María A. Rivarola, al sostener que "los riesgos asegurables no son, pues bajo su aspecto económico y para la técnica actual del seguro otra cosa que valores negativos, establecidos por el cálculo de la probabilidad y que la función aseguradora adquiere en las unidades que cada asegurado le transfiere....siendo pues el seguro en su expresión contemporánea un comercio de valores negativos que no difiere de cualquier otro comercio sino en su aspecto externo". (8).

Entendemos que esta concepción desnaturaliza la esencia social del seguro y no tiene en cuenta la función económica que lo constituye no en un simple comercio sino en una institución de fundamental importancia para la vida económica, esto es, "su contextura social, su fibra íntima, compleja, sutil, que ha ido

formando entraña y poco a poco se ha hecho vital, indispensable para la vida del hombre en sociedad" (9).

Como veremos posteriormente, el "comercio del Riesgo" ha sido producto de una evolución que degeneró las formas primitivas y auténticas del seguro y nada más ajeno a su esencia que la noción de lucro con que pretende dotárselo, ya sea para el asegurado como para el ente asegurador.-

Dejemos sentado, pues, que la previsión, tan necesaria a los pueblos como la misma educación, según F. Nitti (10), no es, no debe ser, objeto de comercio, mercancía sujeta al manípulo del lucro, al afán de ganancia. Ella es una noble Institución, basada en la solidaridad humana, técnica moderna de la caridad, como nos aventuramos a calificarla para mucha de sus más importantes expresiones.-

4. Orígenes de la previsión en el hombre.

Cuáles son las primeras manifestaciones que encontramos del seguro en la Historia? En una muy completa obra publicada por la Compañía de Seguro "El Comercio" acerca de los orígenes del Seguro se cita a este respecto la opinión de un economista italiano, León Wollemborg, quien afirma desprenderse de un pasaje del Talmud de Babilonia que los hebreos practicaban corrientemente en la antigüedad una especie de seguro. El mismo consistía en que entre los camelleros reunidos en caravana, la pérdida por parte de alguno de ellos de un animal, sin que mediara su culpa o negligencia, era resarcida con cargo a la masa común. Es decir, que en esta forma primitiva y simple de seguro encontramos los mismos elementos que es posible encontrar en las modernas formas que esta institución ha adquirido con el transcurso de los siglos. Una comunidad afectada por un riesgo común y un mecanismo reparador de ese riesgo cuando se tradujera en daño y sin que ello significara beneficio para el asegurado ni tampoco para ningún intermediario oneroso. La masa común, la misma comunidad afectada al riesgo, es la que repara el siniestro y es concebible la virtud de este sistema de seguro de transporte para nuestros antiguos asegurados frente a los modernos sujetos, no sólo al pago de las indemnizaciones a que dé lugar un siniestro, sino también a toda una serie de comisiones, gastos generales y utilidades de un intermediario instalado entre la comunidad asegurada y el eventual siniestrado.-

La primitiva navegación marítima aseguraba sus riesgos de la misma forma que el transporte terrestre antes mencionado. De la misma fuente extraemos el dato de que en una traducción del Talmud, realizada por Rabinowicz, se encuentran disposiciones relativas a la navegación en el Golfo Pérsico por las cuáles los marinos solían convenir que si alguno de ellos, por circunstancias fortuitas, perdía su navío, los demás debían construirle uno nuevo, siempre que no se hubiera alejado de la ruta ordinaria de navegación. Nótese el principio mutual aplicado sin restricciones en estas formas primitivas -naturales- -

de realización del seguro.-

Algunos autores han tratado de inferir del contrato de préstamo a riesgo marítimo, muy difundido en la Antigüedad de Babilonia, India, Rhodas, Grecia y Roma, posteriormente denominado "préstamo a la gruesa" un antecedente inmediato del seguro marítimo y más aún de la existencia de "una persona que carga con los riesgos a que se halla expuesta una cosa perteneciente a otra, mediante un precio, es decir, de la forma típica de explotación Capitalista del Seguro". Sabemos que dicho contrato consistía en préstamos de dinero sobre un navío o su cargamento que el prestamista sólo podría reclamar en caso de feliz arribo a buen puerto. Sin embargo, nada más extraño a la naturaleza del seguro que este tipo de contrato. Como hace notar J. Hémard, "en el fondo era ésta una operación de crédito comportando para el acreedor un riesgo especial de pérdida total de la prima prestada y era lo contrario a la operación del seguro, - promesa de indemnizar, en razón de la remisión anticipada de la indemnización y del pago de la prima después de siniestro, - en el momento de la restitución de la suma asegurada. A diferencia de la prima, el interés estipulado no estaba en relación con las chances de realización del riesgo" (11).-

En cambio, sí, es posible verificar analogías entre el seguro y diversas operaciones realizadas en la antigua Roma, - donde sigue apareciendo nítidamente su concepto mutual y solidarista. Cuenta el historiador Tito Livio (59 antes de J.C. a 17 después de J.C.) el caso del pretor Fluvius, que durante la segunda guerra púnica, para obtener que algunos empresarios hicieran la provisión y transporte de elementos para el ejército romano que operaba en España, admitió que los riesgos provenientes del enemigo y de la tempestad serían afrontados por el Estado, de tal manera que prácticamente este se constituía en asegurador. Otro pasaje de la historia romana que revela similar concepto es el narrado por Suetonio quien manifiesta que el emperador Claudio en el año 50 a J.C. dado el período de gran escasez de cereales que existía en Roma, presionado por la multitud hambrienta, ofreció pagar una subvención fija sobre todo el cereal que se introdujera y además asumir la responsabilidad personal por todas las pérdidas provenientes de la tempestad, como una forma de alentar a sus importadores.-

Estas primeras formas que podemos llamar de seguros por el Estado extienden la mutualidad de los asegurados a toda la sociedad convirtiéndose aquel en gestor de los intereses de esta. En estos casos los aportes o primas que pagan los asegurados están implícita en los impuestos y contribuciones, de los cuáles, los emperadores romanos, obtenían los fondos para el pago de las indemnizaciones que habrían lugar.-

En la ley Rhodia que fué la ley que rigió el tráfico marítimo de la antigüedad y que luego los romanos adoptaron, se encuentra un artículo referente a la Rechazón que establece - con toda precisión la existencia de un seguro marítimo mutual y obligatorio para los navegantes del mar quienes en tales ca-

sos, de acuerdo a su jerarquía y ganancias se repartían las -- pérdidas provenientes de este riesgo marítimo. Las proporciones en que debía contribuir cada navegante están fijadas en el artículo precitado. Esta misma comunidad de riesgos entre todos los cargadores y propietarios de un navío existía incorporada en la ley de Trani (1063), Venecia (1255) y en las reglas del Consulado del Mar. Prácticamente, puede afirmarse, toda la antigüedad marítima aseguró sus riesgos en forma mutual repartién dose a posteriori las pérdidas provenientes de los siniestros - del mar.-

Pero dónde se destacan aún con más firmeza el sentido - impuesto por la naturaleza del seguro a las formas de previsión en sus orígenes es en lo relativo lo que hoy denominamos los - seguros de vida, mejor aún, los denominados "seguros sociales", es decir, la previsión contra los riesgos de muerte, enfermeda des, vejez, invalidez, etc.-

Conocida es la importancia que daban las civilizaciones antiguas a la sepultura de los muertos, dadas las característi cas de su religión. Pues bien, para asegurarse una sepultura - digna para después de su muerte, los antiguos crearon entida-- des mutualistas a las cuales contribuían en vida. En Grecia, el propio Estado tomaba a su cargo la mantención de las familias de los caídos en la guerra.-

En Roma los "Collegium" cumplían idénticas funciones fu nerarias y está debatido si además de las mismas no desarrolla ron funciones de asociaciones de socorros mutuos.-

5. La previsión en la Edad Media. Las Gildas.

Pero el verdadero origen de lo que se denomina "seguro social" que a para diversos riesgos lo encontramos en la Edad Media en las funciones cumplidas por las "gildas". Eran estas asociaciones de nuestros compañeros, pequeños comerciantes, etc. verdaderas sociedades mutuas de Seguro que ejercían la previsión sobre distintos riesgos como los de muerte, orfandad, enfermeda d, vejez, dotamiento de hijas de personas obres, etc. Simbolizaron, en su época, el alto grado de espiritualidad predomian te y ejercitaron la caridad cristiana en forma aún no alcan zada todavía en muchos de sus aspectos y atención. Por otra - parte afirma Hémard (12) que en las gildas anglosajonas se efec tuaban pagos fijos para constituir fondos destinados a reparar los daños producidos por el incendio, la inundación, el robo, la mortalidad del ganado y otras calamidades. Ordinariamente - libres estas gildas revestían también el carácter de asociacio nes obligatorias, como la establecida por el Papa Alejandro III en 1155 para proteger los bienes mobiliarios de los abades, - soldados, mercaderes y burgueses de la diócesis de Rodez con tra la rapia y el robo.-

También mencionad en "guidage" por el cual el príncipe que lo concedía mediante un canon, se obligaba a reparar todos los daños sufridos sobre las rutas de su estado por los viaje-

ros y mercaderes que lo habían atravesado.-

Se puede apreciar, pués, que la antigüedad hasta la Edad Media conoció formas primitivas del seguro sobre distintos riesgos las que en su totalidad eran de tipo mutual. No se conocía el "comercio del riesgo", ni el seguro concebido en su expresión netamente social era origen de beneficios para nadie. Las corporaciones de artes y oficios y las "gildas", realizaban todas las funciones de nuestros modernos seguros sociales en sus expresiones más avanzadas; en materia de riesgos marítimos la ley Rhodia adoptada por la ciudades del Adriático (Estatuto de Ragusa, 1272 y Lissa, 1331) establecía las disposiciones sobre seguro mutual obligatorio que hemos mencionado anteriormente; en materia de riesgos de incendio las "Cartas" con que los soberanos reconocían los reglamentos locales de las "gildas" estipulaban un seguro mutual obligatorio al disponer que los ciudadanos del vecino cuya casa se hubiera incendiado debían contribuir en su ayuda entregando una pieza de plata; en una palabra, una red primitiva, adecuada a las necesidades de la época, amparaba contra diversos riesgos y ejercitaba la honda solidaridad social de ese período de la historia humana aún no comprendido en su maravillosa grandeza y humanidad.-

En esa época, que alcanza sus más altas expresiones en el período comprendido por los siglos XI, XII, y XIII y que un eminente autor, Hilarie Belloc, (13) denomina la "Alta Edad Media", que fué "una promesa de orden cristiano permanente gracias a la justicia", en que existiera "una concepción del estado que parecía incommovible: toda la sociedad dispuesta de acuerdo a un estatuto, cada hombre en su lugar y conociendo su lugar, la riqueza asumiendo una función menos odiosa y aún noble gracias a la estabilidad y a su continuación en largas sucesiones, la propiedad bien dividida de los que ahora eran campesinos casi libres y las garantías acordadas por la corporación y las costumbres de la aldea a los que ahora eran artesanos completamente libres, Esta disposición reposaba sobre una jerarquía de funciones estrictamente ligada al esquema feudal que satisfacía la conciencia política del hombre y que todo aquel cuerpo social organizado garantía mediante su fé vigorosa, cuyos funcionarios y el clero provenían de todas las fuentes de la sociedad. Disfrutaban estos de una autoridad moral que más tarde dejaría de reconocérsele y llevaban a cabo su magna función adecuadamente y en completo orden"...., la función del seguro no podía haber sido otra de la que hemos expuesto.-

6. Advenimiento del Sistema Capitalista.

Pero este tipo de civilización duró poco. Los hombres, sujetos a las pasiones en todos los tiempos y en toda organización, decretaron la muerte de un sistema de vida emergido de la barbarie pagana en medio de tanta lucha y que tanta sangre costara. Del Siglo XIV en adelante, el Renacimiento que no constituía tan solo una reminiscencia estética del paganismo, sino la introducción de los primeros síntomas de la filosofía individualista; el advenimiento de la Reforma Luterana que hecho -

por tierra principios seculares e introdujo por vía del libre examen el principio del lucro privado como paradigma de la vida social; el descubrimiento del Nuevo Mundo, la consiguiente extensión de los mercados, las primeras invenciones técnicas, - en fin, un cúmulo de factores que se conjuraron en determinado momento hirieron de muerte la gloriosa cultura medioeval y engendraron las primitivas formas de la civilización burguesa, antecedente inmediato de la civilización capitalista que hoy vivimos.-

El seguro no podía permanecer ajeno a esta evolución de la vida espiritual, social y económica de los hombres. Con el advenimiento del capitalismo, el seguro evoluciona de la mutua obligatoria no lucrativa que hemos visto al tipo de seguro capitalista en que entre la comunidad del riesgo y el siniestrado se instala un intermediario oneroso que compra riesgos y vende indemnizaciones, hipertrofiando con el tiempo sus funciones al extremo que su acción motiva posteriormente la intervención del Estado para evitar que esta forma de explotación no dañase la propia economía de la sociedad.-

Las causas específicas que obraron para producir esa evolución en el terreno del seguro según un autor francés, Alauzer, (Concepto que asimismo comparte Hémard) (14) habrían sido uno de los resultados de la larga lucha que la Iglesia Católica - sostuvo contra el préstamo a interés. Esta operación que según los Padres de la Iglesia era inmoral por cuanto permitía el enriquecimiento sin causa del prestamista fué sucesivamente prohibida por decretales papales y en el año 1234, por una decretal del Papa Gregorio IX, se aplicó al contrato de préstamo marítimo o préstamo a la gruesa. Según aquel autor como un medio de eludir la interdicción impuesta por la Iglesia a los préstamos marítimos surgió el seguro marítimo en la forma que hoy lo conocemos y que fué entonces la primer forma de explotación capitalista del seguro en vasta escala a raíz del incremento que tomaron en aquella época las comunicaciones marítimas. Otro autor, Cleirac, afirma que la existencia de la póliza de seguro posee antecedentes posteriores y ella habría sido inventada - conjuntamente con la letra de cambio por los judíos al ser expulsados éstos de Francia por Dagoberto, Felipe Augusto y Felipe el Largo (Siglos VIII, IX y X, como un medio de sacar el dinero y los bienes que habían ocultado o depositado en menos de amigos antes de irse. "Lograron llevar el dinero por medio de breves notas redactadas con pocas palabras, tal como se usan todavía en las letras de cambio, y para llevar sus efectos, su perspicacia les sugirió los primeros rudimentos de pólizas de seguros por las cuales todo el riesgo y el peligro del viaje recaían sobre los aseguradores en retribución de un obsequio - que se llamaba "premium". Y agrega que "los lombardos que fueron espectadores de esta muestra de sagacidad de los judíos y los intermediarios de su realización, conservaron la forma de esos documentos, que más tarde aplicaron para llevar de Italia los bienes de los güelfos cuando fueron expulsados por los gibelinos."(15)

Cualquiera haya sido el antecedente más remoto, lo cierto es que a partir del S. XIV el seguro marítimo, la principal forma de los seguros de la época, deviene de más en más un comercio, un rubro más de las empresas que se dedicaban además a otra clase de operaciones. Posteriormente comienza un proceso de codificación de las disposiciones vigentes en materia de los seguros marítimos (Guidón de la Mer, Ordenanzas Marítimas Reales, etc.) hasta que, finalmente, por el S.XVII aparecieron las compañías especializadas, de grandes capitales, que pronto adquirieron una potencialidad extraordinaria.-

En este desarrollo esquemático no podemos dejar de mencionar una entidad típicamente capitalista que ejerció y ejerce tanta influencia en todo lo relacionado con el seguro marítimo. Nos referimos al Lloyd inglés tan ligado al desarrollo marítimo de la nación Británica. Esta institución, cuyo curioso origen se remonta a la existencia de un Café fundado por un Sr. Edward Lloyd a mediados del S. XVII, que no asegura directamente sino que es simplemente un centro de información y reunión para sus asociados que son aseguradores directos individualmente, es hoy con sus 1.500 agentes diseminados en los principales puertos del mundo, el centro de seguros más importante del mundo operando no sólo en el riesgo marítimo sino en toda clase de riesgos, inclusive aquellos sobre los cuales no existe experiencia ni estadística suficiente como para determinar sus bases técnicas.-

La evolución sufrida por los primitivos seguros mutuales contra los riesgos de enfermedad, vejez, muerte, etc. tiene también sus propias características.- El individualismo de la época no fué ambiente propicio para la extensión y solidez de las formas de seguro mutual de la Edad Media que fueron languideciendo hasta volver a reaparecer, con nuevas características, bajo las formas de seguros sociales en Alemania el siglo pasado y extenderse paulatinamente a toda el orbe civilizado a medida que las exigencias sociales de los pueblos clamaban por ese mínimo de seguridad a que da derecho la sola existencia del hombre.-

El seguro de vida individualmente contratado tiene su origen a principios del S. XV en los convenios que se estipulaban no muy frecuentemente y que aseguraban la vida de las mujeres embarazadas. No puede considerarse, en rigor, que existiese en tales convenios un seguro propiamente dicho, por cuánto no existía la mutualidad de asegurados que es la base de toda operación de previsión y demás está decir que las primas o precios pagados por el asegurado no reunían ninguna consideración técnica. En el siglo siguiente se desarrollan en algunas ciudades italianas: Nápoles, Florencia, Siena, etc. los "Monte delle doti" que tenían por fin crear la dote de las jóvenes, en cuyos principios existe el germen seguro dotal de nuestros tiempos.-

Las formas individuales y comerciales del seguro de vida trajeron aparejados con el correr del tiempo un afán de especulación extraordinario y que llegaba a convertir la operación de

previsión en un juego de apuesta lo que motivó la intervención de los poderes públicos que prohibieron la celebración de tales contratos por muchos tiempo. Finalmente, la aparición de los primeros estudios sobre mortalidad permitió a fines del S. XVII y no sin vencer fuertes objeciones la creación de la primer compañía de seguros sobre la vida en Inglaterra y que fué la "Mistery Company of Merchant Adventurers", sociedad comercial que se dedicaba a otras clases de operaciones mercantiles. Sin embargo, no pudo alcanzar el seguro de vida una estabilidad aceptable sin antes haber pasado por las prohibiciones de que fué objeto durante el Siglo siguiente debido a que la fiebre de especulación de la época hacía de las distintas operaciones de seguro de vida que se contrataban verdaderas estafas que obligaban la intervención del Estado. Así, en Inglaterra el "Act" de 1711, la "Bubble Act" de 1718 y la "Gambling Act" de 1774 - contenían disposiciones tendientes a preservar el seguro de las características de las apuestas. De allí en adelante el perfeccionamiento de los estudios técnicos sobre la vida humana y el vasto desarrollo que el capitalismo realiza en todas las actividades económicas permiten el crecimiento extraordinario que asume esta forma de seguro en la actualidad.-

7. La intervención del Estado, Evolución, Sistemas. Seguros Sociales.-

Desde los mismos orígenes de la explotación del seguro por compañías o entidades mercantiles, el Estado en salvaguarda de los intereses sociales confiados a su custodia ha debido intervenir para reglamentar los abusos y los fraudes que en todas las épocas han sido originados por esta actividad.-

El primer antecedente que podemos señalar en la materia es la concesión otorgada en 1574 por la reina Isabel de Inglaterra a un señor Richard Chandler de registrar en una Oficina de Seguros de su pertenencia toda especie de póliza de seguros que fueran otorgados sobre navíos o mercaderías o sobre toda otra cosa, por "todas las personas cualquiera que fuese su nacionalidad, condición o calidad". Este privilegio se concedió a efectos de prevenir los fraudes que en la materia ya venían siendo importantes. Posteriormente, hemos citado ya, las disposiciones que en las ordenanzas y disposiciones de la época prohibían la celebración de los contratos sobre la vida de las personas - por los abusos que daban lugar y las prescripciones de las "ACT" ingleses.-

A medida que la extensión de las operaciones de seguro y los intereses comprometidos en su gestión se hacían cada vez más importantes a la vida social y económica de la colectividad, la intervención del Estado fué adquiriendo forma.-

Las entidades privadas que industrializaban la previsión fueron objeto de diversos sistemas de control, de la denominada "Policía del Seguro", para vigilar el correcto desempeño y las eventuales garantías ofrecidas a los asegurados.-

En sus comienzos el sistema más difundido fué el de la publicidad de las operaciones y balances de las empresas privadas pero fué pronto abandonado por cuanto dada la característica eminentemente técnica de las operaciones de seguro resultaba difícil, cuando no imposible, para los asegurados determinar por sí y a la vista de un balance, la verdadera garantía o solvencia que se les ofrecía.-

Se evoluciona, entonces, a un segundo sistema que aún se conserva en algunas legislaciones y que consiste en el establecimiento de normas especiales para la constitución de las entidades aseguradoras y para el ejercicio de la industria. Estas normas además de las relativas a publicidad, se refieren a capitales iniciales mínimos, constitución e inversión de reservas, prohibición de ciertas operaciones, etc. Este sistema implica incluir las entidades aseguradoras dentro de un régimen similar al de las empresas de servicios públicos que dependen de una "concesión" (autorización para funcionar) del Estado.-

Un tercer sistema implantado en la materia y que es el más completo en cuanto a control se refiere, es el que une al control preventivo indicado precedentemente un sistema de inspecciones periódicas en los libros de las empresas por funcionarios del Estado que verifican el exacto cumplimiento de las normas que en materia de seguros dicta el poder público.-

Pero al mismo tiempo que este proceso se desarrollaba en orden al control de las entidades privadas autorizadas a la explotación del seguro, el Estado comenzó a fines del siglo pasado, una acción aseguradora cuyas características perduran hasta el presente y que paulatinamente se han extendido en creciente forma: Hemos visto el carácter mutuo y obligatorio del seguro en la antigüedad y el posterior nacimiento del sistema capitalista de explotación. Aquél carácter del seguro reaparece casi a fines del siglo pasado en los primeros sistemas de seguros que son denominados "sociales" y que comienzan por desarrollarse en Alemania para extenderse luego por todas las naciones civilizadas como consecuencia del vasto movimiento de ideas que la reacción anti-liberal de la época produjo y destinados a paliar los ingentes riesgos a que se ve expuesta la clase trabajadora.-

Estos "seguros sociales" son organizados y realizados por el Estado; las primas o aportes corren a cargo de los asegurados (obreros) y de los patronos por aplicación de la teoría del riesgo profesional que veremos en su oportunidad, no faltando a veces la participación del Estado. Como única manera de hacer económica y efectiva esta previsión se decreta la compulsividad del aporte y dada la índole netamente social de la misma ninguna institución privada es admitida a concurrir a su realización.-

Paulatinamente, los seguros sociales que en sus comienzos comprendían pocos riesgos van extendiendo su campo de acción a toda clase de riesgos sociales y se llega, finalmente, a

los planes actuales de seguridad social concebidos sobre la base de una institución estatal única que cubre todos los riesgos a que puede estar expuesta no tan solo la clase trabajadora, en cuyo beneficio surgieron los primitivos seguros sociales, sino cualquier persona.

8. Nacionalización del comercio y estatización del seguro.

Las últimas disposiciones relativas al comercio de los seguros establecidas en algunas legislaciones han superado la faz que hemos denominado "policial" del seguro para, en consonancia con la magnitud de estas operaciones y su influencia en la economía, estipular normas de política general en la materia y que equivalen en muchos casos a establecer la nacionalización del comercio de los seguros.-

Entendemos por tal el sistema por el cual el Estado, dentro de una concepción revolucionaria de sus funciones y atento a la naturaleza intrínseca de la institución, establece una organización del seguro nacional basada en los siguientes postulados:

1) Explotación estatal a través de organismos especializados de aquellas ramas del seguro en que se considere socialmente necesario o económicamente útil hacerlo, dadas las condiciones o deficientes desfavorables para la colectividad o para la economía nacional en que las mismas son explotadas por el capital privado.-

2) Control y fiscalización de aquellas otras ramas en que la explotación privada es admitida y orientación y coordinación de conformidad a las exigencias de la economía nacional de estas actividades privadas.-

3) Creación de un organismo nacional que mediante la función reaseguradora: a) Revierta sobre la plaza local los excedentes de riesgos que directamente no puede asumir la capacidad de retención directa de las entidades nacionales y b) Fomente el desarrollo de ramas de seguros necesarias a la economía nacional en sistema de explotación privada, mixta o estatal.-

4) Establecimiento de disposiciones que instituyan, en el caso de economías influenciadas por la acción exterior, beneficios y prioridades para las entidades aseguradoras nacionales en competencia con entidades aseguradoras extranjeras.-

La nacionalización del comercio de seguro indica, pues, estatización parcial pero puede, como en algunas legislaciones extranjeras, comprender la estatización total del seguro. Es decir, que entendemos que la nacionalización del seguro no significa siempre su estatización absoluta y que es perfectamente compatible la existencia de aquel sistema con la existencia de entidades privadas reglamentadas y orientadas en su acción por el Estado.-

C A P I T U L O I I

LA NACIONALIZACION DEL SEGURO

9) La estatización de los seguros. Sus fundamentos. El funda-
mento histórico. 10) Los fundamentos políticos. El seguro como
servicio público.- 11) Los fundamentos sociales.- 12) Los fun-
damentos económicos.- 13) Los fundamentos técnicos.- 14) Socio-
logía de la estatización de los seguros.- 15) La nacionaliza-
ción de los seguros y la Revolución Nacional.-

9. La estatización de los seguros. Sus fundamentos. El funda- mento histórico.

Lo expuesto precedentemente, en lo que se refiere a la explotación por parte del Estado del seguro, nos lleva a consi-
derar los argumentos que existen para admitir la estatización total del seguro y que asimismo pueden aplicarse para justifi-
car la necesidad de la estatización de aquellas ramas que com-
prometen más directamente el desarrollo armónico de una econo-
mía nacional o las exigencias sociales de la previsión.-

Distintos fundamentos de carácter histórico, político, social, económico o técnico demuestran, a nuestro entender, -
que el seguro puede y debe ser explotado por el Estado y que cor-
responde dejar librado a las líneas generales de su políti-
ca y a las condiciones particulares de cada economía nacional,
como así también al estudio de las condiciones en que se desen-
vuelve cada ramal del seguro la conveniencia de fijar las ba-
ses en que se asentará la estatización, así como la extensión
que conviene otorgarle a la misma.-

En primer término, un fundamento que podemos calificar de histórico nace de las consideraciones que hemos expuesto en páginas anteriores acerca de los orígenes y posterior evolución del seguro. Hemos tratado de demostrar que el seguro nació como una institución de características netamente mutuales y sociales. Es decir, que no privaban en él las características de un comer-
cio o una industria común, con un capitalista que arriesga su dinero en la empresa, en busca de un beneficio, sino como una manifestación de solidaridad social y de reparación de daños.-

Posteriormente, la evolución que se inicia no en el se-
guro en sí, sino en las formas de producción, aparejan una evo-
lución en su estructura de explotación. Esta evolución podemos
precisarla en el proceso económico que significó la ruptura del
orden, social y político del capitalismo moderno. El seguro maríti-
mo, la forma más difundida del seguro en la antigüedad, tal
no fué explotado en los S. >IV y siguientes, como lo afirma -

Henry Sés (16), fué una de las primeras manifestaciones de tipo económico donde intervino el capitalismo.

Más tarde, al afirmarse la estructura capitalista en todos los sectores de la economía, el seguro adquiere más y más sus características de explotación capitalista hasta que la -- reacción anti-liberal en el pensamiento filosófico y su trascendencia económico-social, que comienza a mediados del siglo pasado, inicia un movimiento de retorno a los verdaderos límites y formas que una organización racional del seguro exige. Se comienza con los seguros denominados "sociales" y se sigue paulatinamente con otras ramas cuya importancia económica o social es manifiesta.--

Esta reacción acentúa el carácter social de la Institución y algunas últimas legislaciones, como consecuencia final de esta evolución, estatizan totalmente el seguro, o sea, eliminan de su realización todo principio lucrativo y con ello le devuelven a sus primitivas formas de organización y explotación, provisto de la experiencia que la técnica le ha incorporado -- con el correr de los siglos.--

Deducimos de todo ello que el seguro, como cualquier otra actividad social, está fuertemente influenciado por el desarrollo de las ideas políticas y sociales y como entendemos que la evolución de las mismas han roto ya los moldes del viejo liberalismo capitalista y burgúes y se centran alrededor de nuevas formas de convivencia social y por ende de estructura económica más humanas y más justas, es que podemos afirmar que esta noble institución de la solidaridad social deberá dejar paso a aquellas transformaciones y ajustar su estructura a la altura de los nuevos tiempos. Lo contrario, sería marchar contra el curso de la historia.--

10. Los fundamentos políticos. El seguro como servicio público.

Entendemos por tales, los que se refieren a la misión -- que se le asigna, dentro de las distintas doctrinas del derecho político, al Estado con relación a los denominados "servicios públicos" que, siguiendo a Rafael Bielsa (17) y otros autores, podemos decir que existen cuando estamos en presencia de una actividad pública o privada que satisface en forma más o menos continúa necesidades colectivas. No creemos que debe agregarse a esta definición el hecho de estar dicha actividad "regulada por la ley" (Bielsa) por cuanto puede darse el caso, y se da, que dentro de la concepción liberal-individualista de las funciones del Estado, no se considere de su órbita regular una actividad que, según los términos de la definición anterior, reúne todas las características de un servicio público. Tal regulación puede, asimismo, aparecer en el tiempo, cuando las "necesidades colectivas" se hagan más evidentes. Es decir, podemos admitir la existencia de servicios públicos potenciales.--

La doctrina moderna, la mayoría de las legislaciones vi-

gentes en la actualidad y en general la tendencia que siguen - las funciones atribuidas al Estado en las últimas constituciones son casi unánimes en reconocer que los servicios públicos, por la magnitud de los intereses que afectan, deben ser explotados por el Estado. No entraremos, por consiguiente, a tratar de demostrar los fundamentos de este criterio sino que precisaremos un aspecto mucho más dificultoso y que puede dar origen a controversias mayores y es el que se refiere a las características que debe reunir una actividad de las mencionadas en la definición antes apuntada, para ser considerada como servicio público y sujeta, por tanto, al régimen de estatización.-

Tales características pueden sintetizarse en las siguientes:

1) La magnitud del servicio en relación a la economía nacional. Deberíamos repetir aquí lo que hemos manifestado en páginas anteriores acerca de la función económica que cumple el seguro y su rol de auxiliar de la producción. Con lo allí expuesto creemos suficientemente demostrado que el seguro necesita de la acción del Estado dada su índole económico-social.-

2) La naturaleza del servicio que únicamente admite ser realizado, racional o económicamente, en forma de monopolio estatal. Es el caso típico de las vías férreas en que está probado que la única forma de explotación racional de su tráfico es a través del monopolio ya que la competencia conduce a la quiebra o a la fusión de las distintas empresas. Con respecto al seguro -lo estudiaremos con más detalle cuando analicemos los fundamentos económicos y técnicos de la estatización- puede afirmarse que en muchas de sus ramas se impone la necesidad de su explotación estatal en condiciones de monopolio.

3) La necesidad de garantizar la continuidad, uniformidad y regularidad en la satisfacción social que provee el servicio. Es evidente que si una actividad cualquiera reputada necesaria a la vida social se ejerce en forma intermitente, desigual o dificultosamente, le corresponde al Estado, supremo tutor del bien común, intervenir a efectos de racionalizar, y adoptar dichas formas a las exigencias sociales. En el caso de los seguros, sin entrar al terreno de la estatización, la mencionada continuidad, uniformidad y regularidad es asegurada a través de los sistemas de control y dirección de la política del seguro existentes en la mayoría de las legislaciones modernas. Tales normas que se refieren a tarifas y planes, autorización y cancelación para operar, reaseguro obligatorio, etc. importan establecer las características del sistema de la concesión de servicios públicos.

4) Finalmente, es otra norma consagrada por el derecho político en relación a los servicios públicos, que las necesidades sociales que interesan a la comunidad deben ser satisfechas con un criterio de armonía y equidad, procurándose que ningún sector de la misma deje de percibir los beneficios de un servicio público y que éste se organice, en consecuencia, -

con arreglo a un plan de conjunto. En materia de seguros, si los intereses y cálculos financieros de las empresas privadas es el único determinante de la naturaleza y extensión de los planes en materia de seguros, fácil será deducir -como sucede en la realidad- que vastos sectores sociales, justamente aquellos más necesitados de los beneficios de la previsión, quedarán al margen de la misma.-

Por lo expuesto, podemos calificar al seguro como un verdadero servicio público?. Entendemos que sí y para afirmar más nuestra idea debemos recordar la división que establece Bielsa en los servicios públicos a quienes clasifica en propios, o sea, aquellos que presta o debe prestar el Estado e impropios, aquellos que ya no presta el Estado, sino que tan sólo los reglamenta, asegurando la continuidad del servicio y la uniformidad de las tarifas. El seguro formaría, en la actualidad, un servicio público impropio destinado a convertirse, con el tiempo, en propio (18).-

11.- Los fundamentos sociales.

Denominamos así los argumentos que se desprenden de la trascendencia social de la previsión y que la convierten en un factor de orden público:

1) La previsión es una virtud de interés general porque ya hemos analizado las consecuencias sociales de los riesgos.- La imprevisión, conduce a la miseria; la miseria solicita de la asistencia y que ésta sea pública o privada, realizada con impuestos o por donaciones voluntarias, constituye siempre una pesada carga y todo aquello que tienda a aligerarla es de interés público (19). Y ésta consideración no sólo es válida para la previsión en los seguros de vida, sino que es extensible a toda clase de previsiones: incendios, agrícolas, tránsito, etc. Existe una verdadera necesidad social de que el mayor número de personas y de patrimonios estén asegurados y ello no podrá facilitarse si el seguro no reúne las condiciones de economía y difusión que sólo la intervención del Estado, interesado más que nadie en difundir la previsión, puede darle.-

El estado tiene recursos que ninguna entidad privada podría tener a su alcance para alcanzar la máxima difusión de las operaciones de previsión. Puede declarar obligatorio el seguro y puede, con un costo ínfimo, proceder al seguro automático de muchos riesgos que los afectados no prevén o cuya cultura no alcanza a hacerles percibir las ventajas de la previsión. Ya veremos al estudiar los seguros de accidentes, agrícolas, incendio, etc. que forma simples y económicas existen para lograr tales resultados.-

2) El principio precedente y lo que hemos expuesto en el apartado 7 acerca de lo que se considera seguro "social" nos lleva a repasar antes de seguir adelante con nuestros argumentos lo que entendemos un error de concepto de algunos autores que -

pretenden establecer la existencia de dos clases, netamente diferenciadas de seguros. Los seguros "sociales" aptos para la explotación estatal, donde la intervención del Estado ni se discute y los seguros "privados" aptos únicamente para la explotación industrial privada, donde todo intento de intervención estatal es considerada un atentado a las garantías individuales y a la libertad de comercio.-

En nuestro entender esta diferenciación carece de sentido real, o por lo menos, no tiene ni remotamente la fundamental importancia que se le asigna. El seguro es siempre "social" porque social es el efecto del agente que le dá nacimiento: el riesgo. La comunidad se vé tan afectada por el hecho de que se elimine o disminuya la capacidad de ganancia de un hombre (caso del seguro social de vejez, muerte, invalidez, etc.) como que esa capacidad de ganancia desaparezca por la destrucción de una porción de riqueza ocasionada por un incendio, la caída de granizo o la paralización de una industria (casos que darían lugar al establecimiento de "seguros privados").

En aquel caso es admitido sin discusión que no exista en la reparación del daño la noción de lucro por parte del asegurador y se admite, por consecuencia, la intervención del Estado, porque no admitirla también para el segundo caso que hemos planteado?. Es que, acaso, los riesgos a que se ve sujeta la riqueza física no surten tanto o más efecto en la vida social que los que se ciernen sobre la vida humana?. Qué argumentos pueden aducirse para admitir en éstos riesgos la conveniencia o necesidad de una operación lucrativa?. No se dirá la necesidad de capital porque ya hemos visto que el seguro es anterior al concepto que tenemos del capital moderno y además, razón fundamental, las operaciones de seguro son probablemente una de las pocas que no lo requieren casi por cuanto él mismo se va formando de los aportes de los propios asegurados.-

Podrá alegarse que dejándose librado a la iniciativa privada estas operaciones se fomenta el desarrollo de nuevas y planes y por consiguiente la extensión de la previsión. Concedido. Pero tampoco se vé el inconveniente de admitir también el carácter social de aquellos seguros cuya obligatoriedad es consustancial a su explotación racional como los seguros agrícolas, de accidentes, etc, y por lo tanto, asegurada su difusión, admitir la explotación estatal como el sistema más económico, más racional y más adecuado.-

Por otra parte, es justamente la necesidad de la difusión de algunos planes de previsión, exigidos por el desarrollo de las actividades económicas, lo que, ante la insuficiencia comprobada y declarada de la acción privada, como sucede en el caso de los "planes populares" de seguros de vida, el seguro de crédito o el seguro agrícola integral; o, en otros casos, las graves deficiencias económicas de esa misma acción privada, - como en el caso del reaseguro o los seguros de aeronavegación, pasajeros, incendio, etc., son las que obligan al Estado a intervenir como asegurador directo.-

Entendemos, por lo tanto, que no cabe establecer una separación categórica y definitiva entre los seguros denominados "sociales" y los denominados "privados". Podrá establecerse una gradación de esta "sociabilidad" y admitirse que en una rama de seguros se justifica más que en otra la eliminación del empresario oneroso pero será siempre una distinción de grado, susceptible de variar a medida que nuevos hechos indiquen la necesidad o conveniencia de admitir otras ramas de seguros como sujetas a la explotación del Estado.-

Tampoco es admisible el argumento de que el desarrollo que ha adquirido el seguro moderno, comparado con la antigüedad sea únicamente efecto de la actividad privada. Creemos que el seguro lo mismo se pudo haber desarrollado con otros sistemas de explotación por cuanto han sido factores ajenos al propio seguro los que han provocado su desarrollo. Estos factores radican, además del portentoso avance de las finalidades económicas y lucrativas sobre toda otra manifestación de la vida social, o sea, en el gigantesco aumento de la producción de riqueza, en la propia dinamicidad de la estructura económica que ha necesitado de más en más el apoyo y la seguridad que le brinda el seguro.-

3) Existen dos medios para atenuar los efectos de un siniestro: a) Creando por anticipado los instrumentos, recursos o elementos que lo hagan menos posible o menos gravoso y b) procediendo a repararlo en su totalidad al producirse su evento causante. Evidentemente, ambos sistemas pueden y deben complementarse. Pero sucede que todo el sistema preventivo de siniestros está a cargo de la comunidad social a través del Estado y constituye una de sus funciones primordiales. En su cumplimiento él organiza la lucha contra los incendios, contra los siniestros marítimos, contra las epidemias y epizootias; a él corresponde la policía de la alimentación, de la industria y salubridad del trabajo, etc. y toda esta actividad, tiende, indirectamente, a crear las condiciones que hacen menos posible y, en su caso, menos gravoso para el asegurador la contingencia de un siniestro. No significa esta circunstancia un argumento más para dejar en manos del ente que prevé la producción de siniestros la de los mismos?. Entendemos que ello es justo y adecuado a la naturaleza de las operaciones de previsión.-

4) Podemos deducir otro argumento social en favor de la estatización de los seguros de la finalidad con que serían invertidas las reservas, en caso de explotación estatal, con relación al modo usualmente utilizado por las entidades privadas. El Estado puede y debe hacerlo teniendo en cuenta una finalidad social porque no tiene su acción objetivo lucrativo. Puede, por ejemplo, a través de las cuantiosas reservas de algunos tipos de seguros, como los de vida, ayudar a la solución del problema de la vivienda popular, uno de los mayores de la política social moderna.

5) Finalmente, destacaremos que en diversas oportunidades la explotación del seguro ha dado lugar a verdaderas estafas co-

medidas en perjuicio de los asegurados que inocentemente confían sus aportes a empresas que desnaturalizando al extremo las funciones de la previsión se lanzaron a toda clase de especulaciones y negocios que determinaron su ruina y con ella la miseria de mucha gente. Se hizo necesaria la intervención del Estado en la forma que ya hemos visto y hoy puede afirmarse que gracias a este control la repetición de tales hechos resulta muy difícil. Podríamos pues, eludir la argumentación que se desprende de esta consideración, estimándolo no valedero en los tiempos actuales, pero vamos a insistir en un punto y es el que se refiere al costo de este control. Quién pago el control de las empresas de seguro?. Aparentemente pareciera que las propias compañías por cuanto existe establecido generalmente un impuesto sobre la producción de las mismas destinado a esos fines. Sin embargo, la verdad es que son los propios asegurados los que pagan el control por cuanto el impuesto es trasladado a éstos y pagado conjuntamente con la primera correspondiente al riesgo cubierto.-

Demás está decir que una situación similar no tiene por que producirse en caso de explotación estatal, no sólo, con respecto a la solvencia de la empresa que estaría garantizada por la propia solvencia del Estado, sino con respecto al control que tendría otras características muy distintas a las estipuladas para el seguro privado.-

13. Los fundamentos económicos.

Entendamos por tales, en primer lugar, los que se derivan de factores externos al seguro como son los provenientes de las condiciones peculiares de la economía moderna y en según término, aquéllos propios a la estructura de explotación intrínseca al seguro.-

1) La importancia que el seguro tiene en la economía moderna no es necesario comentarla aquí por cuanto ya hemos destacado en páginas anteriores de que manera actúa esta institución en los distintos factores y procesos de la producción, circulación y consumo de la riqueza y en qué grado contribuye a minorar los efectos de la extrema dinamicidad de la economía moderna. Nos remitimos, pues, a ellas, para verificar hasta donde es conveniente y necesario que este valioso auxiliar de la producción, que es el seguro, esté dirigido por el Estado en vista a proporcionar su máxima utilidad posible al desenvolvimiento de las actividades económicas.-

2) El primer argumento intrínseco al seguro que se sugiere en favor de su estatización facilitando, ^{facilitando} ~~nace del~~ positivo ~~subarantamiento~~ que se produciría en su costo y por tanto, la posibilidad de su máxima difusión. En efecto, la intervención del Estado significaría la eliminación de ingentes rubros de gastos que gravan pesadamente el costo del seguro tales como las comisiones que llegan a insumir el 30% de las primas en algunos ramos, los gastos de directorio, de los de propaganda y otros derivados de la lucha competitiva etc.; por otra parte, es perfec

tamente presumible que una administración única reducirá a un mínimo su incidencia en el costo y finalmente, concebida la explotación como mutual y ajena a la noción de lucro, las utilidades que se produzcan de la administración financiera pueden volver a poder de los asegurados significando ello una -- nueva rebaja en el costo de producción. En capítulos siguientes veremos como la explotación estatal establecida en algunos países han significado una reducción apreciable de las tarifas -- con relación a las que aplicaban las entidades privadas anteriormente.-

3) Otros fundamentos nacen de las características anti-económicas con que se ejerce el "comercio del riesgo" en muchos de sus aspectos. Así, por ejemplo, es innegable que en muchas ramas de explotación privada existe un verdadero monopolio de hecho: Pólizas y tarifas similares establecidas por cámara sin dicales de aseguradores eliminan prácticamente toda posibilidad de libre competencia; otro hecho que señala la experiencia cotidiana los abusos en que incurren las empresas privadas son las modalidades establecidas en las pólizas donde, mediante -- prescripciones de un detallismo bizantino, se tiende generalmente a restringir la responsabilidad del asegurador a límites muchas veces desacordes con la verdadera naturaleza del seguro; el beneficio a obtenerse es el principal objeto de la explotación y entonces se le persigue por sobre cualquier otra consideración por social o humanitaria que sea, como sucede con las compañías que explotan accidentes del trabajo; en materia de -- seguros de vida se opera produciendo una verdadera selección a la inversa: los planes están dirigidos principalmente para el consumo de las capas superiores de la sociedad, mientras que -- no existen casi planes populares que permitan la extensión de los beneficios de la previsión a las clases medias y obrera, y justamente los más necesitados de la misma; asimismo destacamos que en estos seguros las empresas privadas suelen obtener grandes beneficios en casos de inflación monetaria porque pagan con moneda desvalorizada lo que recibieron (reservas matemáticas) con moneda sana y si bien nada de ilícito hay en ello es evidente que en caso de explotación del Estado y atento éste a la -- verdadera naturaleza de la previsión, corregiría el perjuicio que tal situación significa para los asegurados; en una palabra, un número considerable de síntomas hablan bien a las claras que la explotación privada del seguro adolece de graves defectos -- que con seguridad no existirían en caso de la estatización de los mismos.-

4) Finalmente, la estatización de los seguros liberaría una masa considerable de capital instalado actualmente en una industria que podríamos calificar de poco dinámica, conservadora, por cuanto se limita a operaciones de producción y colocación de inversiones, fácilmente asumibles por el Estado, y permitiría afluir ese capital a otras esferas de producción mucho más aptas a la explotación privada.-

13. Los fundamentos técnicos.

Llamemos así los que se derivan de la naturaleza económico-matemática del seguro que lo vinculan estrechamente a las leyes de la estadística, a los principios económicos-financieros de una buena administración privada.-

1) El seguro reúne características que es muy difícil de hallar en otras empresas o explotaciones privadas. Puede afirmarse que tan sólo una buena administración garantiza el resultado de sus operaciones. Las posibilidades aleatorias de una mala operación prácticamente no existen. No existe el problema del capital inicial, ni de materias primas, transporte, maquinarias o mano de obra. La técnica actuarial moderna en materia de seguros de vida ha llegado a un grado de adelanto en sus estudios que prácticamente pone al asegurador a cubierto de cualquier contingencia. En los seguros llamados eventuales, si bien no existe una experiencia tan completa, el grado de desarrollo de las investigaciones estadísticas es considerable.

En una palabra, puede pensarse por un momento suprimidos el aporte de los industriales del seguro que poco costará a la comunidad organizar sus servicios de previsión sin ningún inconveniente serio. Le bastará tan sólo aplicar las normas de una administración prudente sobre todo en lo que se refiere a las inversiones.-

Por si no fuese suficientemente claro el concepto que venimos exponiendo nos basta con destacar la importancia que tiene para el Estado el asesoramiento de los antiguos empresarios privados cuanto se trata de la estatización de otras industrias, por ejemplo, los teléfonos, ferrocarriles, estaciones radioeléctricas, etc., a tal punto, que es común encontrar en los diversos convenios de compra por parte del Estado, disposiciones tendientes a obtener ese asesoramiento sin el cual la operación resulta impracticable por las dificultades de orden técnico que existirían para el Estado para desarrollar con igual eficiencia las funciones del anterior organismo privado.

2) El seguro tiene un fundamento básico, sin el cual, la operación no existe y es el que se base en la división de los riesgos. El convenio por el cual una persona mediante el pago de una prima se obligase a indemnizar a otra los perjuicios que pudiera sufrir en su persona o patrimonio si bien en su apariencia formal reuniría las características jurídicas de un contrato de seguro sería una operación aleatoria, similar al del juego o la apuesta. El seguro exige un número suficiente de riesgos asegurados que haga posible jugar la ley de las probabilidades, hasta un punto en que el aspecto aleatorio de la operación desaparezca para el asegurador. Y el "desideratum" en la materia es que justamente todos los amenazados por un riesgo contribuyan a repartirse el costo de prever la conversión de ese riesgo en siniestro. Y la máxima extensión posible de la mutualidad de asegurados sólo puede conseguirla el Estado declarando obligatorio determinados seguros (aquellos cuya

necesidad social sea más manifiesta) o fomentando, mediante cos tos apropiados, la extensión creciente de la misma. La acti vidad privada tiene en la materia una insuficiencia congénita, - dado que admitida la competencia, necesariamente la mutualidad asegurada se dividirá en tantas partes como entidades existan; cada entidad hará su respectiva tabla de experiencia y en base a ella ajustará sus cálculos y tarifas. Como la ley de probabi lidades se cumplirá de una manera distinta, por cuanto atenderá a las probabilidades generales del riesgo con independencia de su fraccionamiento en diversas entidades, resulta que las tari fas que se establezcan no serán el producto de una sana expe riencia sino de una experiencia falseada que no tiene en cuen ta la verdadera ley de probabilidades.-

Una mutualidad de asegurados única y extendida a todos l os afectados por un determinado riesgo es la única forma de - obtener los máximos beneficios del juego real de las leyes de probabilidades.-

3) Finalmente, la explotación por parte del Estado y - los mayores recursos que este posee con relación a las enti das privadas permitirían la organización de Institutos de Investigación y Estudio del seguro destinados no sólo al estudio de sus leyes estadísticas en los distintos ramos sino a al es tudio de su influencia en la economía nacional y a los mejores métodos que en todos sus órdenes fuese menester implantar.-

14. Sociología de la estatización del Seguro.

Cuál es la esencia sociológica del sistema de explotación de los seguros por parte del Estado?. Creemos necesario elucidar la cuestión por cuanto no se nos escapa las críticas de toda í ndole que nuestra propogación motiva y que, por supuesto, no son nuevas por cuanto el debate acerca de la posibilidad, fundamen tos, ventajas e inconvenientes de la estatización del seguro vie ne desarrollándose desde casi principios de siglo.-

La vida en sociedad es fuente de derechos y obligaciones para los hombres que la forman y al mismo tiempo es fuente de - una común solidaridad que les hace sentirse copartícipes de una finalidad genérica, de un bien común que no solamente es el -- bien de la sociedad en sí, como persona abstracta, sino el bien de cada uno de los componentes de la sociedad. Todos participan del bien común y entre todos, para la consecución de ese bien común, se constituye la solidaridad social. Esta solidaridad social creada por la natural convicción social a que es llamado el hombre tiene expresiones más concretas y positivas que las que pueden desprenderse de su enunciación genérica. Esas expre siones o formas de la solidaridad social las podemos encontrar en los tipos de sociedades menores o intermedias que se rigen entre el Estado, considerado con la última sociedad, la más vas ta y la persona humana, individualmente considerada como ente unitario.-

Existe, así, una solidaridad familiar más aguda si se quiere que la social, creada por el afecto de la sangre; existe una solidaridad clasista que nace en la sociedad moderna como producto de la diferencia de clase y que hace que los hombres de un estrato social se encuentren más unidos, más solidarios, que con respecto a otros hombres; existe, también una solidaridad profesional nacida del común desempeño en la vida social - en orden a la función productiva que en ella se cumple y existe, finalmente, una solidaridad mutua que no tiene su origen en la proximidad creada por aquellos órganos de la sociedad - que hemos indicado sino que se ejerce cuando un interés común reúne una cantidad de personas, las asocia y les hace percibir los frutos de la mutua cooperación.-

Esta solidaridad mutua tiene, pues, su origen en un interés común de sus partícipes. Y este interés común puede consistir, en prever la reparación del daño que uno de sus miembros pueda sufrir en su persona o en su patrimonio. Así nació el seguro como expresión típica de la solidaridad mutua.-

Cuando los antiguos marinos reparaban la echazón en la forma que hemos visto anteriormente ejercitaban una forma típica de una doble solidaridad mutua y profesional. Cuando las gildas proveían lo necesario para el amparo de la vejez, la enfermedad o la muerte de sus cofrades, no hacían otra cosa.- Pero sobreviene el advenimiento del capitalismo y a pesar de que el principio mutua sigue imperando, porque él es la esencia de la previsión, la operación del seguro se convierte en una empresa industrial. Un intermediario capitalista dice tomar a su cargo los riesgos que pesan sobre el patrimonio o la vida de una persona mediante el pago de un cierto precio. Y la verdad es bien otra. La solidaridad mutua se sigue ejerciendo -- porque sin ella el empresario capitalista no podrá contratar el seguro porque debe, como antiguamente los propios asegurados mutualistas, tomar los fondos de los no siniestrados para pagar al siniestrado.- El empresario capitalista no hace sino administrar los bienes de la mutualidad y ejercer las formas del seguro. Su riesgo es mínimo. Sus funciones sencillas. El capital invertido casi ni es necesario. Sin embargo, el empresario capitalista asegurador con el tiempo hipertrofia a tal punto su intervención en la operación del seguro que regula toda la vida de éste en orden al beneficio que persigue y consigue a la postre desnaturalizar la operación del seguro, que de esencia puramente mutua pasa a constituirse en "comercio del riesgo".-

Frente a este estado de cosas, nada más lógico que la mutualidad de asegurados quiera volver a su prístina forma de asociación y de funcionamiento eliminando el intermediario oneroso que desnaturaliza la institución. La mutualidad de asegurados no quiere que el hecho de ejercer una propia solidaridad origine beneficios para terceros. Y decide en un acto de pleno derecho eliminar el intermediario oneroso y administrarse ella misma.-

El Estado, supremo tutor del bien común, ayuda a la mutualidad de asegurados a ejercer la plenitud de sus derechos.- Le brinda su aporte inicial para que pueda independizarse, le ofrece la experiencia de su organización para que alcance sus objetivos con facilidad, le da las normas para el posterior -- desarrollo de sus actividades. No quiere por ello ningún interés. El administrará la mutualidad asegurada y esta abonará -- tan sólo lo que esa administración demande. Si hay beneficios ellos volverán a la mutualidad. Ningún tercero se beneficiará con la operación de previsión. La solidaridad mutua se ejercerá, como en sus primeros tiempos, con toda su primitiva pureza.-

Así entendemos la esencia sociológica de la estatización del seguro y por ello adherimos sin reservas a la definición que la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay incluyó en su informe al debatirse la estatización de los Seguros en un país como "la gran asociación mutualista de la población del país, realizando el propósito supremo de la previsión en un íntimo consorcio de solidaridad nacional" (20).-

15. La nacionalización de los seguros y la Revolución Nacional.

En apartados anteriores hemos tomado contacto, siquiera ocasionalmente, con temas que nos creemos obligados a desarrollar algo más extensamente si bien su elucidación total no corresponde estrictamente al marco del trabajo que nos hemos impuesto. Tales temas son los que se refieren a las funciones -- que cabe atribuir al Estado moderno para que ellas admitan el sistema de explotación que hemos denominado "nacionalización de los seguros" y el cual concebimos como el único sistema compatible con la naturaleza económico-social de la Institución.-

Como en capítulos siguientes deberemos considerar el -- problema argentino y enunciar a su respecto aquellas normas -- que creemos necesarias o convenientes para que el seguro nacional alcance la plenitud de su función dentro de nuestra economía, creemos necesario que con anticipación afirmemos las razones por las que creemos en la viabilidad de tales normas dentro de nuestro país, es decir, expongamos los fundamentos que nos autorizan a presumir que el Estado argentino está plenamente -- posibilitado y singularmente adaptado, para establecer y realizar una política de nacionalización de los seguros.-

Los fundamentos que habremos de mencionar aquí se basan no ya en las mayores o menores posibilidades legales o técnicas específicas a cada rama de seguro que estudiaremos posteriormente, sino a un antecedente o presupuesto indispensable -- con el cual necesariamente debemos contar para auspiciar la aplicación de la política económica que consideramos conveniente en la materia que desarrollamos. Y este presupuesto consiste en el nuevo pensamiento social, político y económico que determina la acción del Estado Argentino, como producto de los --

hechos contemporáneos sintetizados en la Revolución Nacional, - cuya trascendencia no puede pasar desapercibida a quien desee estudiar con afán constructivo cualquier aspecto de la vida -- del país.-

La cuestión que habremos de dilucidar es pues la siguiente: es aceptable al pensamiento revolucionario el sistema de organización y explotación del seguro que hemos denominado "nacionalización del seguro" o, por el contrario, ya por significar una intromisión estatal en determinadas esferas de las actividades privadas o, a la inversa, por admitirlas en una materia cuya enorme proyección social hemos visto, constituye un sistema inadecuado y extraño a sus concepciones económicas y sociales?

Corresponde, en primer término, definir lo que entendemos por pensamiento revolucionario. Qué es la Revolución Nacional? A nuestro entender constituye un experimento argentino en lo social, político y económico de proyecciones universales, destinado a establecer un nuevo punto de equilibrio que satisfaga justa y armónicamente la índole de relaciones que se establece entre el hombre y la sociedad que lo rodea y que en definitiva constituye el "quid" de la llamada cuestión social.-

Se trata pues de encontrar un nuevo punto de equilibrio, que la antigüedad medioeval alcanzó imperfectamente, que luego el individualismo y su secuela capitalista centró en la explotación del hombre por el hombre y que el socialismo de estado y su secuela comunista quiera centrar en la explotación del -- hombre por el Estado y en la definitiva conculcación de las libertades del ser humano. En efecto, ha dicho el Presidente Perón, expresión carnal del movimiento, que "la evolución de las instituciones humanas y la experimentación de las teorías políticas y económicas permiten, en los actuales momentos, un nuevo planteo tendiente a facilitar el adecuado equilibrio entre el - individuo y el Estado que puede ser el origen de lo que nos adelantamos a denominar renacimiento argentino" (12).

Para intentar la empresa le fué necesario al país revivir las fuentes de sus puras tradiciones y ponerlas en función histórica a través de la Revolución Nacional que entendemos aquí no como la acción o la obra de un partido o movimiento político, si no como una fuerza dinámica, consustancializada con la misma - esencia de la Patria y que se realiza en todos los órdenes de la vida nacional con la plenitud de la riqueza espiritual que le asigna su abolengo milenario vitalizado con la savia criolla hecha de generosidad e hidalguía.-

La Revolución Nacional es la Revolución del Hombre, como la Revolución Francesa lo fué del Individuo y la Rusa de la Sociedad. No es pues la del Individuo, un ente distinto a los de su especie, dejado a sus propias fuerzas y por ende a la explotación del más fuerte, librado a las contingencias de un necio "laissez-faire, laissez passer", sino la del Hombre, con la plenitud de sus atributos: un cuerpo que alimentar, un alma que educar; un hombre a quien él solo hecho de su existencia le acuer

da derechos imprescriptibles e inalienables que la sociedad - tiene el deber de garantizarle y de los cuáles no puede despreocuparse. No es tampoco el tornillo de un Leviathan monstruoso, incapaz de pensar sentir u obrar otra cosa que lo que el Estado le imponga, sino que es la Revolución del Hombre, pleno de Vida, que Trabaja, que Ama, que funda su Familia y perpetúa su nombre, que quiere el suelo en que nació.-

La Revolución Nacional es una revolución humanista-social. Ella abre los cauces de una fecunda convivencia humana - centrada en la Paz Social y en la Justicia. Reivindica los derechos del hombre no en un enunciado vago y genérico sino en una expresión concreta: el hombre y su trabajo; el hombre y su familia; el hombre y su profesión; el hombre y su Patria, para que cada Derecho sea fuente de un deber. Concibe las funciones del Estado no en la ignorancia de los problemas de la colectividad ni tampoco en el intervencionismo mesiánico, sino en la instauración de la Justicia Social, la Independencia Económica como condición material de aquella y la Soberanía Nacional como presup esto indispensable de ambas. "La Revolución Argentina -ha dicho Perón- es humanista en todo lo que no debilita al Estado y estatal en todo cuanto no tiraniza al hombre".

Como revolución humanista que es no puede dejar de confiar en la utilidad de las actividades privadas, en el beneficio que se desprende para la propia colectividad del esfuerzo de superación personal; concretamente, de las actividades del - capital, del empresario, del industrial, del comerciante, del profesional, etc.; como revolución social, que también lo es, aspira a dotar a la colectividad de aquellas funciones que resultan necesarias o convenientes al pleno desarrollo de sus actividades económicas, o que dejadas en manos de la actividad - privada resultan desnaturalizadas o inconvenientes a los intereses colectivos.-

"La experiencia ha demostrado, la imposibilidad de que economías jóvenes y vigorosas como la nuestra, aguarden pacientemente a que la iniciativa privada alcance la debida madurez o que, sin adoptar adecuados resguardos, se le confíen actividades o riquezas vinculadas a soberanos intereses". "La argentinización (humanización) de nuestra economía, que constituye un fin en sí mismo, requiere la ayuda máxima que pueda proporcionar tanto el principio de la empresa privada como el principio de la organización colectiva; tanto la libre iniciativa individual como la capacidad organizadora del propio Estado. Debe evitarse la recíproca neutralización de ambos principios y debemos esforzarnos por conseguir que en el marco definido por la estructura y psicología de nuestro medio rindan su máximo potencial, a cuyo fin resulta imperativo buscar con realismo soluciones flexibles y descartar excluyentes dogmatismos"(21). En estos dos párrafos sintetiza el Presidente de la Nación, todo el sentido de equilibrio armónico que ha de presidir las realizaciones económicas revolucionarias. Agreguemos nosotros que de la naturaleza específica de cada fenómeno económico se deducirá el criterio que ha de aplicarse.-

Por todo ello, y relacionando lo expuesto precedentemente con nuestro tema del seguro, es que creemos que las bases de una política de nacionalización como las que hemos expuesto y a las que daremos forma en cada uno de los capítulos siguientes, armonizan perfectamente dentro de las concepciones económicas de la Revolución Nacional. El sistema busca ese equilibrio, esa solución flexible y anti-dogmática. Asigna la intervención del Estado allí donde los intereses sociales no admiten otra participación. Concibe la actividad privada allí donde resulta singularmente adaptada o, en principio, más económica y práctica, esta clase de actividades. Afirma la intrínseca naturaleza de la Institución y facilita la plenitud de sus funciones en el orden económico.

Por ello creemos en la viabilidad de su aplicación en la economía nacional. Y por ello hemos querido, con toda la modestia de nuestro esfuerzo, ofrecer a la Independencia Económica del país este aporte destinado en su aplicación a ajustar la estructura del seguro de conformidad a las exigencias nacionales y sociales de los nuevos tiempos de la Argentina Grande, Soberana y Justa que fué el sueño de nuestros mayores y el despertar de nuestra joven generación.-

C A P I T U L O I I I

LA LEGISLACION EXTRANJERA

16) La nacionalización del seguro en la legislación extranjera. Reseña. 17) Los proyectos de nacionalización en las Cámaras Francesas. 18) Alcance de la nacionalización en la ley francesa. 19) Organización del seguro estatal. 20) Regimen de las empresas - nacionalizadas. 21) Organización de la Caja Central de Reaseguros. Recapitulación. 22) El seguro en Gran Bretaña. 23) El seguro en Rusia y los países del Este Europeo. 24) El seguro estatal en Estados Unidos, Alemania y otras naciones europeas. 25) La nacionalización del seguro en Costa Rica. 26) La acción del Banco Nacional de Seguros. 27) La nacionalización del seguro - en Italia. 28) La nacionalización del seguro en la República - Oriental del Uruguay.-

16. La nacionalización y estatización del seguro en la legislación extranjera.

Las tentativas de nacionalizar o estatizar el seguro no son nuevas si nos atenemos a los que nos demuestra el estudio de la legislación extranjera y los proyectos que en ese mismo sentido han sido debatidos en algunas naciones.-

Puede afirmarse que el seguro ha sido una de las manifestaciones económicas que mayor polémica ha producido entre los partidarios y adversarios de la intervención del Estado en las actividades consideradas como servicio público, que es el caso de la previsión. Así, la estatización del seguro provocó singulares debates en Francia, donde desde los tiempos de Louis Blanc, en el año 1848, existía un proyecto de éste célebre reformador tendiente a establecer la socialización de la industria aseguradora. Posteriormente, alrededor del año 1910 nuevas tentativas en ese sentido no prosperaron en la nación francesa, cosa que no ocurrió en Italia, que fué una de las primeras naciones en intentar el monopolio de los seguros, a raíz de la sanción de una ley en ese sentido, el 4 de abril de 1912, originada en un proyecto presentado por el famoso financista italiano Francisco Nitti.-

Anteriormente debemos destacar que en una pequeña nación americana fué establecido la estatización de los seguros, a través de las disposiciones de la ley respectiva, sancionada el 26 de diciembre de 1911. Nos referimos a la República O. del Uruguay que con su Banco de Seguros del Estado ha establecido una valiosa experiencia en la materia que venimos comentando.- Posteriormente es Costa Rica, en 1924, que procede a idéntica medida, sin considerar la organización soviética del seguro a través de la "Gosstrach" (1917) que, dado el regimen imperante

en Rusia, no podía admitir otro tipo de explotación que la estatal.-

Finalmente, aparte de las estatizaciones producidas en los últimos años provenientes del avance de la zona de influencia de las doctrinas comunistas en el Este Europeo y que no ha sido posible estudiar dado la carencia de información proveniente de esas regiones, se nos presenta como elemento interesante a nuestro análisis los proyectos y la ley sancionada en Francia en el año 1946 sobre nacionalización de los seguros.

A estas estatizaciones de carácter general debemos agregar los casos de estatizaciones de algunas ramas de seguro, como la de vida o incendio, muy propagadas en algunas naciones europeas ya en carácter de competencia con la actividad aseguradora privada, ya en condiciones de monopolio estatal.-

17. Los proyectos de nacionalización en las Cámaras Francesas:

Tres proyectos principales de nacionalización de seguros fueron presentados los organismos parlamentarios franceses: El primero fué presentado por el Partido Socialista a la Asamblea Consultiva en Marzo de 1945, el segundo preparado por la Confederación General del Trabajo, adoptado luego por el Partido Comunista, fué presentado a la Asamblea Constituyente en enero de 1946 y finalmente el propio Gobierno envió su proyecto en marzo de ese mismo año y fué el que sirvió de base para la discusión de la que luego fué la ley No. 46-835 del 25 de abril de 1946.

La economía del proyecto socialista de nacionalización de los seguros era mucho más amplia que la sancionada por la ley que luego estudiaremos. Se proyectaba la creación de dos sectores autónomos de seguros: el de la seguridad social y el de los seguros que podemos denominar "industriales".-

Así establecía el Título Primero del proyecto que correspondería a un Sector Autónomo de la Seguridad Social la ejecución de un plan que "deberá permitir a cada trabajador conservar, con su familia, un nivel adecuado, cualquiera que sean las circunstancias particulares que tienden a disminuirlo: enfermedad, accidente de trabajo, invalidez, muerte, desocupación, maternidad, etc. Buscará al mismo tiempo mejorar las condiciones generales de la existencia y del trabajo, desarrollando la higiene y la prevención de enfermedades y accidentes, creando servicios de reclasificación y de reeducación profesionales. Definirá los medios de una política demográfica que favorecerá el aumento de los nacimientos salvaguardando el nivel de la vida de las familias (subsídios familiares, bonificaciones por matrimonio, y nacimiento, etc.) (art. 1). Mientras que en el Título Segundo se instituye un Sector Autónomo de Seguros encargado de administrar, de dirigir los organismos públicos y de controlar los organismos privados que realizan toda clase de operaciones de seguros por contratos" (art. 4).-

Es interesante destacar que el contemplarse ambos aspectos del seguro: el social y el económico-industrial dentro de un mismo proyecto de ley sobre seguros corroboran el concepto que hemos expuesto acerca de la función económico-social cumplida por el seguro que hace difícil pretender una separación inconciliable entre los seguros sociales y a aquellos que se dejan o se pretenden dejar a la explotación privada.-

Destacamos, además, entre las principales disposiciones contenidas en el proyecto de ley que nos ocupa las siguientes: a) A diferencia de la ley sancionada que mantienen la individualidad de cada empresa nacionalizada, el proyecto socialista re^unde las trece entidades que se mencionan en su articulado y que explotan distintos ramos en seis Cajas Nacionales de Seguros dotadas de personalidad civil y autonomía financiera: Caja Nacional de Seguro de Vida, contra Incendio, de Seguros de Automóviles y de Circulación de Riesgos Diversos, de Transportes y Riesgos Marítimos y la Caja Nacional de Reaseguros.-

En el futuro, cualquier empresa que no queda nacionalizada según los términos del proyecto, por decisión del Ministro de Trabajo y cuando el monto de las primas recaudadas, en el conjunto de los ramos explotados, exceda del 2% de las primas recaudadas por el Sector Autónomo, o cuando el total de primas recaudadas en un solo ramo exceda el 4% del monto de las primas recaudadas por el Sector Autónomo para el mismo ramo, podrá decidirse su nacionalización por Decreto.-

Estas Cajas Nacionales dispondrán, excepto para los seguros de Incendio y Automóviles y Circulación de agentes y de inspectores encargados del corretaje de la suscripción de contratos, de la supervisión de los riesgos y del control de los siniestros.-

b) Se establece la obligatoriedad del seguro contra Incendio y de Automóviles y Circulación, medidas que de haberse tenido en cuenta para la redacción de la ley hubiesen significado una innovación verdaderamente revolucionaria, por cuanto significaría equiparar a la categoría de riesgos social y por ende de seguros sociales a estos dos importantes ramos hoy casi sin excepción explotados por entidades privadas en casi todos los países.-

c) Se proyecta la creación de una Caja Nacional Mobiliaria e Inmobiliaria (C.N.M.I.), con la finalidad de realizar las inversiones de todos los establecimientos que explotan el seguro, - sin excepción. Cada entidad está obligada a entregar todos sus ingresos a esta Caja, salvo los fondos necesarios al movimiento de caja, y ella se encarga de invertirlos y abonar a los establecimientos un tipo de interés fijado periódicamente por categoría y de acuerdo a lo percibido por rentas durante cada año.-

Esta medida susceptible aún de aplicarse, con atenuantes, en un régimen de explotación privada del seguro tiene la enorme

ventaja de permitir la racionalización de las cuantiosas inversiones de las compañías de seguros.-

d) En cuanto a indemnizaciones el proyecto establecía que las mismas serían -como en la ley sancionada- a cargo de las Cajas Nacionales. Los accionistas recibirían rentas, extensibles a sus cónyuges e hijos, cuyo tipo correspondería al dividendo medio del período 1929-39. Prescripciones sumamente detallistas estipulan los diversos casos que pueden presentarse (transferencia, embargos, etc.) Asimismo, los agentes recibirían rentas vitalicias cuyo tipo sería solamente el 3% del importe de la totalidad de las comisiones cobradas durante los dos últimos años.-

Del proyecto de ley comunista solamente es destacable:

a) No se enumeran como en el proyecto anterior y en la ley las sociedades sujetas en principio a la nacionalización. La economía del proyecto comunista es tender paulatinamente a la nacionalización total mediante la incorporación de una por una de las entidades al régimen previsto. Asimismo, se prevén reformas de estructuras mediante economías en la administración y en la mano de obra.-

b) Muy interesante es la descentralización geográfica señalada en el proyecto mediante la cual se establecen Cajas locales -- (cantionales) para las operaciones de corretaje y cobranza de primas, Cajas departamentales para la celebración de los contratos y suministro de los inspectores encargados de las supervisión de los riesgos y control de siniestros y por último Cajas Regionales para organizar la liquidación de siniestros de modo de evitar que la misma sufra influencias políticas demasiado pronunciadas.-

c) Se crea, con respecto al proyecto socialista, dos cajas de seguros más: Caja Nacional de Seguros Agrícolas y Caja de Garantía que tiene por objeto la distribución entre las diferentes cajas, no ya de los excedentes de riesgos cubiertos por el reaseguro, sino de los resultados financieros de la gestión de las diversas Cajas Nacionales. A esta Caja se afectan los beneficios provenientes de la revaluación de los bienes mobiliarios e inmobiliarios de cada empresa nacionalizada.-

d) En materia de indemnizaciones el proyecto establecía que las mismas serían realizadas por el Estado. Los accionistas recibirían fondos del Estado u obligaciones amortizables en 50 años, cuyo capital nominal sería la capitalización al 3% del dividendo medio de los 10 últimos años y los agentes recibirían igualmente fondos del Estado con un interés de 3% amortizables en 20 años y cuyo importe nominal sería el monto de las comisiones cobradas durante los dos últimos años.-

18. Alcance de la nacionalización de la ley francesa;

Dentro de la economía de la ley francesa la nacionaliza

ción del seguro consiste en suprimir los propietarios directores y administradores de las 34 entidades que se someten al régimen de nacionalización y suplantarlos por la propiedad, dirección y administración del Estado sin desaparecer por ello - la individualidad jurídica de cada empresa que conservan, hasta tanto una ley no determine su nuevo estado jurídico, el de las sociedades anónimas, ni su individualidad comercial, a cuyos efectos continúan sometidas a la legislación de seguros imperantes a la época de la sanción de la ley y vigente para las demás sociedades que no se someten al régimen de nacionalización.-

Es interesante notar como una característica no usual en materia de nacionalización de servicios públicos que las empresas nacionalizadas, de acuerdo a los términos de la ley que nos ocupa, no gozan de la garantía financiera del Estado. Es decir que a la señalada individualidad jurídica y comercial, que mantienen las empresas nacionalizadas, se agrega una individualidad de orden económico-financiero.-

De acuerdo a ello, las entidades pueden procurarse préstamos bancarios para constituir las garantías a las cuáles estará subordinada la autorización para operar en nuevos ramos, para constituir cauciones obligatorias o para desarrollar el volumen de sus operaciones. Deben, asimismo, depositar en la Caja de Depósitos y Consignaciones los valores representativos de sus reservas técnicas de acuerdo a las disposiciones generales vigentes en materia de seguros.-

En compensación a los antiguos accionistas la ley determina que les serán entregadas acciones de participación en los beneficios quienes recibirán a partir del 1.º de Julio de 1946 fecha en que se dispuso el traspaso de las distintas entidades al Estado, un dividendo fijado cada año por el Consejo de Administración que no podrá ser inferior al distribuido a esos mismos accionistas en el ejercicio 1944, o al que resulte de aplicar un interés de 3% anual al valor de rescate de cada acción que se determina si han sido cotizadas en Bolsa por el valor promedial del lapso establecido en la ley o en caso contrario sobre la base de l valor de liquidación de la empresa determinada por comisiones "ad-hoc".

Este dividendo mínimo está garantizado por el Estado y es considerado como carga de explotación para la futura empresa nacionalizada.-

19. Organización del seguro estatal.-

La ley crea un Consejo Nacional de Seguros bajo la presidencia del Ministro de Hacienda y compuesto de 21 miembros: siete en representación del Estado a través de sus Departamentos económicos y financieros; siete representantes de los asegurados designados por las entidades sindicales obreras más representativas y siete por los profesionales de seguros designa

dos por las federaciones, sindicatos u organismos nacionales - interesados. Son funciones de este Consejo proponer al Ministerio de Hacienda:

- a) Las normas técnicas y financieras que se han de imponer a todas las entidades nacionalizadas o nó.-
- b) Las medidas tendientes a coordinar o fusionar las distintas Cajas Nacionales de Seguros con las empresas nacionalizadas.-
- c) Las ~~condiciones~~ condiciones generales de los contratos y de las tarifas y las normas técnicas y financieras a seguir por la Caja Central de Reaseguros también creada por la ley.-
- d) El funcionamiento de las medidas destinadas a racionalizar el funcionamiento de la industria del seguro, tanto desde el punto de vista de su organización como de la reducción de su precio de costo, en especial mediante una juiciosa utilización del personal, tanto en las sedes de las empresas como en sus su cursales y agencias.-

Corresponde asimismo al Consejo establecer todas las medidas tendientes a disminuir la gravedad de los riesgos y a organizar la prevención de los mismos y con relación a las compañías nacionalizadas se le otorgan los poderes conferidos por los estatutos a las asambleas generales de accionistas.-

Se establece una correlación muy interesante entre el Seguro y el Crédito a través de una disposición de la ley que comentamos y que destaca la íntima relación de estos dos factores de la economía moderna. En efecto, es sabido que en Francia se ha operado también la nacionalización del crédito mediante la estatización de los bancos privados. Ello ha dado lugar a la creación de un Consejo Nacional del Crédito. A este respecto establece la ley que el Director de Seguros en el Ministerio de Hacienda o su representante, asistirá con voz consultiva a todas las sesiones del Consejo Nacional del Crédito, así como a aquellas de las comisiones constituidas en su seno y - que a su vez el Director del Tesoro, o su representante, lo - hará con las sesiones o comisiones del Consejo Nacional de Seguros, a los efectos de coordinar las respectivas funciones y tareas.-

Es asimismo destacable la creación de una Escuela Nacional de Seguros atribuida al Consejo Nacional de Seguros, en combinación con los organismos sindicales más representativos para la formación de técnicos, de personal y de agentes de seguros.-

20. Régimen de las empresas nacionalizadas:

Como hemos ya manifestado las empresas nacionalizadas - están sometidas al Régimen Legal de seguros vigente anterior a la ley que comentamos y subsistente también para la compañías

que no hubiesen sido nacionalizadas. Deberán, por tanto, las -empresas nacionalizadas continuar presentando cada año un informe de su Consejo de Administración, así como un informe de un Síndico; publicarán sus Balances, la composición de su activo y el detalle de su cartera así como su cuenta de Ganancias y Pérdidas. Estos documentos se publicarán en el Journal Officiel.-

Las nuevas entidades subrogan en cuanto a sus derechos y obligaciones a las antiguas entidades privadas, especialmente en lo relativo a los derechos de los asegurados.-

Son administradas por un Consejo de Administración que comprende además de un Presidente, nombrado por el Ministro de Hacienda, previo dictamen del Consejo de Administración, a tres miembros nombrados por el Consejo Nacional de seguros en virtud de su competencia técnica; tres representantes del Estado designados por el Ministro de Hacienda; tres representantes del personal incluidos los agentes generales y corredores y tres representantes de los asegurados designados por el Ministro de Economía Nacional, a propuesta de las organizaciones nacionales de productores y consumidores más calificados por ramos de seguros.-

Se establecen con respecto a estos cargos una serie de incompatibilidades bastante acertadas y que se aplican hasta a los miembros del Parlamento y del Gobierno.-

Con respecto al personal la ley determina que no se hará ningún cambio en lo relativo a su reclutamiento, ascenso, licenciamiento y remuneración. Los agentes continúan ejerciendo sus habituales funciones y únicamente se prevé un reajuste de estas condiciones a tratarse con las respectivas entidades gremiales.-

Los asegurados continúan en el pleno goce de sus derechos aumentados por la intervención que ahora se les acuerda en la administración de los Consejos y por la participación en los beneficios de las empresas nacionalizadas que podrán percibir cuando se dicte la reglamentación respectiva.

21. Organización de la Caja Central de Reaseguros;

Se crea por la ley este establecimiento público, de "carácter comercial", dotado de autonomía financiera y colocado bajo la autoridad del Ministro de Hacienda, con el objeto de operar en reaseguros tomando los mínimos obligatorios que establece la ley y efectuando a su vez todas las operaciones necesarias a su finalidad.-

Su régimen difiere del estipulado para las empresas nacionalizadas en cuanto, el Estado garantiza aquí las cesiones obligatorias previstas y dota a la Caja de un fondo de quince millones de francos para hacer efectivas sus operaciones.-

Permanece, no obstante, sujeta al control establecido por el Régimen Legal vigente en materia de seguros y se administra por un Consejo de Administración que reúne parecidas características a las que hemos señalado para las empresas nacionalizadas.-

Se establece la cesión obligatoria por parte de las entidades no nacionalizadas del 10% como mínimo, cualquiera sea la naturaleza de los riesgos, debiendo dictarse por decreto a cual será para cada ramo el porcentaje a aplicarse.-

Si bien la ley no establece nada al respecto es previsible que las empresas nacionalizadas podían operar únicamente en la Caja Reaseguradora.

A través de la exposición de los dos proyectos mencionados y de la aprobada surge que esta última, de disposiciones bastante más moderada que aquellos, parecieran adeptarse mejor a la época de transición entre el régimen antiguo y el sancionado por la ley. No obstante, es importante destacar que sobre todo en el proyecto socialista existe un enfoque más amplio, más de acuerdo a la naturaleza económico-social del seguro y posiblemente muchas de sus disposiciones serán paulatinamente incorporadas a la legislación, como aquellas que se refieren a la obligatoriedad de ciertos seguros, y a la fusión en distintas Cajas Nacionales de las distintas empresas, a la racionalización de las inversiones, etc.-

22. El seguro en Gran Bretaña:

Interesa conocer, dado que el actual gobierno inglés es de tendencia socialista y que en cumplimiento de su programa ha dispuesto la nacionalización de distintas industrias (hierro, carbón, etc.), cuál es el pensamiento y la acción desarrollada por el laborismo con relación al campo de los seguros.-

A primera vista surge, si nos atenemos a las disposiciones de la nueva ley de seguro dictada en el año 1946, y que -- tienden a restringir la intervención del Estado en materia de seguros privados, una dualidad inadmisibles entre este temperamento y el seguido con otras industrias cuyo carácter social aparece menos evidente que el del seguro.-

En efecto y son palabras pronunciadas por Sir Stafford Cripps, Ministro de Comercio Laborista, en la Cámara de los Comunes el 12 de noviembre de 1945 que "el gobierno no tiene intención de intervención de intervenir en las transacciones de seguros efectuados por empresas privadas, excepto hasta el punto en que el seguro en el país pueda ser afectado por las propuestas existentes relativas a seguros sociales personales y de lesiones industriales. Es el deseo del gobierno que el seguro sea tratado, en el futuro, como lo fué en el pasado, sobre una base internacional y como un negocio de carácter internacional".

El fundamento de esta política aparentemente contradictoria, estriba en la especial estructura de la economía británica. Sabemos que Gran Bretaña es un país de escasa producción que tiene anualmente un Balance Comercial extremadamente desfavorable y que su Balance de Pagos, por lo menos antes de la última guerra, se equilibraba con las importantes exportaciones invisibles originadas principalmente en sus cuantiosas inversiones en el exterior, los fletes de su marina mercante y su importante industria de seguros, sobretodo del marítimo, através del famoso Lloyd's.-

El mismo Sir Stafford Crips afirma que en 1943 el total de primas netas cobradas por las compañías inglesas ascendió a £166 millones para los seguros generales y £ 99 millones para los seguros de vida de los cuales el 70% y 10% respectivamente provinieron de ultramar. Además calculaba que en concepto de ganancias el negocio de seguros de ultramar significaba para la economía británica un ingreso anual de £ 20 millones por año, importes que dado las precarias condiciones en que se desenvuelve la misma, por la escasez de divisas sobreviniente a la terminación de la guerra, adquiere gran importancia.-

De allí que sería antieconómico para los ingleses promover la estatización de estas compañías por cuanto la misma supone resistencia y pérdida de mercados exteriores, como también lo sería pretender generalizar esta actitud del laborismo inglés con respecto a lo que conviene a otras economías en que, a la inversa, los seguros contratados en el extranjero significa un drenaje de la economía nacional.-

23. Los seguros en Rusia y en los países del Este Europeo.-

Como una consecuencia lógica de la instauración del régimen comunista en Rusia se operó la estatización total del seguro. La explotación del mismo se realiza a través de la "Gosstrach" institución que tiene a su cargo las operaciones relativas a su organización como empresa de Estado. En materia agrícola los seguros son obligatorios y esta constituida por cuatro secciones: incendios, granizo, mortalidad de ganado y seguro caballar. Según informes publicados por tal institución las tarifas por premios que aplica la Gosstrach son 50% inferiores a las aplicadas durante el régimen zarista. Asimismo los gastos generales con relación a las primas se han ido reduciendo desde el 19%, al 14%, 11% y menos del 6% después del año 1935(22).

El avance de la influencia soviética en los países del Este europeo y en consecuencia los distintos gobiernos rusófilos o filocomunistas establecidos en naciones como Yugoslavia, Polonia, Checoslovaquia, Estados Bálticos, Zona alemana ocupada por los rusos, donde se ha dispuesto que las sociedades más importantes pasen a integrar la Gosstrach, etc. han procedido asimismo a la estatización de los seguros no teniéndose hasta el presente, información alguna acerca del procedimiento utilizado y los resultados obtenidos.-

24. El seguro estadual en los Ee.Uu., Alemania y otras naciones europeas.-

a) Contra lo que pudiera pensarse dado el alto grado de desarrollo que el capital privado tiene en el país del Norte, no pocos estados han establecido caja estaduales contra diversos riesgos. Así, existen establecidos cajas de seguro contra granizo en los estados de Colorado (1929) Montana (1917), Nebraska (1918), -- North Dakota (1911), South Dakota (1919) y Oklahoma (1919). La economía de estas explotaciones estatales parece ser que se realiza en base a la utilización de tarifas bajas que muchas veces conspiran contra la estabilidad de las Cajas. El mismo sistema aunque no con tan grave deficiencia se realiza en numerosos estados cuyas cajas estaduales aseguran el riesgo de incendio.-

Existían en este país en 1929, 89 fondos estaduales contra diversos riesgos (23).-

Además, con carácter nacional, existe implantado en este país un seguro estadual de riesgos agrícolas a través de la Corporación Federal del Seguro de Cosechas que tiene asignado un capital de 100.000.000 de dólares.-

Mencionamos, finalmente, a simple título demostrativo de la inquietud revestida en algunos círculos estadounidenses por la explotación estatal de los seguros, un proyecto de ley presentado en el Parlamento y que prevía la creación de un fondo nacional de quinientos mil dólares para la cobertura del riesgo marítimo, con posteriores cuotas sucesivas anuales de doscientos mil dólares. Este proyecto fué presentado en el año 1937 pero no mereció consideración legislativa (24).-

b) En Alemania, la explotación estatal del seguro de incendio es contemporánea al propio nacimiento de esta clase de operaciones. En Prusia, por ejemplo, desde los tiempos del Elector Federico Guillermo, en 1685, se ha luchado por establecer cajas de seguros contra incendio. Estas se extienden posteriormente por Brandkassen (1718), Sajonia (1792), Silesia (1741), - Brunswick (1742), Hanover (1743) y Wurtemberg (1773). En sajonia existen asimismo contra riesgos de granizo y mortandad de ganado.-

Un escritor francés, Paul Alglave, citado por F. Nitti (25), manifiesta con respecto a la actividad desarrollada por las cajas estaduales ^{alemanas} que no sólo aplican tarifas mucho más baratas que las entidades privadas (en 1899, 1,44% o frente a - 2,17%), sino que los gastos de explotación resultan enormemente más bajos: 11% para las cajas públicas y 31,9% para las privadas, lo que demuestra como es posible la explotación estatal del seguro sin incurrir por ello en mayores gastos, supuestamente atribuidos a la burocracia administrativa.-

c) En Suiza existen 13 cajas cantonales de seguro obligatorio contra incendios que mantienen los respectivos cuerpos de bomberos. En un cantón (Venchatel) existe una caja de seguros de vida.

d) En Nueva Zelanda, desde 1870, funciona el Government Life Insurance Department, es decir, una organización estatal dedicada a los seguros de vida en competencia con entidades privadas. En 1884, aseguraba casi la mitad de los seguros contratados en el país (26).-

e) Finalmente, citemos que en Suecia, Noruega, Gran Bretaña, - etc. existen diversos sistemas de seguros estaduales de incendio, crédito a la exportación, etc. que de una manera o de otra significan experiencias, ya de antigua data, con relación a las posibilidades y conveniencias de esta acción por parte del Estado.-

25. La nacionalización del seguro en Costa Rica:

Resulta, en verdad, destacable del adelanto que significa la organización del seguro en esta Nación americana que ya desde 1922 poseía una excelente Ley de Seguros que establecía los principios y normas generales relativas a la institución y el contrato de seguros, los requisitos a los cuales habían de ajustarse las compañías que explotaban el mismo dentro del territorio nacional y determinaba la creación de una Superintendencia de seguros con funciones similares a las establecidas por nuestra ley dictada en 1938.-

Por ley No. 12 del 30 de Octubre de 1924 se dispuso la nacionalización de los seguros "sobre riesgos de cualquier género", los cuáles en el futuro serían monopolio del Estado con excepción de las sociedades cooperativas o mutuas nacionales de Seguros de Vida existentes a la fecha de dictarse la ley y que reúne las siguientes características más notables:

a) Las compañías afectadas por el nuevo régimen seguían funcionando con carácter provisorio hasta ^{que} el Poder Ejecutivo decretara se la fecha en que comenzaba a hacerse efectivo el monopolio.- Los contratos en vigor continuaban obligando a sus contratantes hasta el fin de sus plazos disponiéndose para la vigilancia de estas operaciones que bajo penas de multas los mismos habían de ser registrados en la Superintendencia de Seguros.-

b) A los efectos de la explotación por el Estado se creó el Banco Nacional de Seguros como "personal jurídica capaz de todos los derechos, acciones y obligaciones que establecen las leyes" y que además de la garantía específica que le acuerdan sus capitales y reservas cuenta con la "garantía y responsabilidad plena del Estado".-

c) El capital de fundación del Banco se constituyó con las sumas de cuatro millones de colones en Bonos del Estado con un rédito anual del 8% y amortización acumulativa del 1%. Estos servicios además de los que haga el Estado por la organización y funcionamiento del Banco serán reintegrados con una parte de sus beneficios líquidos.-

d) El Banco puede realizar todas las operaciones necesarias a su finalidad determinando específicamente la ley, las inversiones que puede realizar:

1) En habilitaciones para las cosechas de frutos del país hasta el 25% de las reservas técnicas correspondientes a los seguros de vida; 2) Deuda pública y valores de fácil realización - hasta el 25% de las reservas técnicas de riesgos eventuales, - estándole expresamente prohibido prestar dinero al Gobierno, Municipalidades, Juntas de Educación y de Caridad si no es con - garantías reales que puedan hacerse efectivas en caso de incum - plimiento de la obligación; 3) En hipotecas y préstamos en caución sobre las mismas pólizas de vida; 4) En préstamos sobre - bienes raíces productos de renta.

Le está asimismo prohibido: 1) Hacer compras o préstamos para fomentar especulaciones de cualquier género; 2) Comprar o pignorar acciones y obligaciones de sociedades anónimas y 3) - Especular en cambios de moneda o en giros de letras.-

e) El Banco está facultado para reasegurar en el país o en el extranjero y para coasegurar con compañías extranjeras los asegurados nacionales. Asimismo, para caucionar o vender, en el - interior o exterior, valores y títulos de su Cartera.-

f) Muy curioso resulta el destino que estipula ley debe darse a las utilidades que obtenga el Banco de su gestión. En efecto, se dispone que además de la constitución de un fondo de reserva con el 25% de las utilidades líquidas y de separarse una parte de las mismas para reintegrar al Estado los gastos que hemos mencionado en el apartado c), el monto restante se destinará a financiar los gastos que demandan la construcción de caminos - como recurso supletorio de la renta de Tributación Directa (Con - tribución territorial) y las cantidades asignadas a tal fin en el Presupuesto. Ahora bien, si una ley posterior facultase un empréstido con ese fin el remanente de utilidades se aplicará al servicio de intereses y amortización, siempre con el mismo carácter supletorio.-

Debemos hacer notar que el Banco no ha aplicado estas - últimas disposiciones. El destino de las utilidades ha sido el de volver a los propios asegurados bajo forma de participación en las mismas para asegurados vida y también para otras ramas de seguros eventuales, además de haberse incrementado en forma mucho más importante el mencionado Fondo de Reserva.-

g) Se dispone que a partir del momento en que el Banco asuma el monopolio del Seguro de Vida éste será obligatorio para todos - los empleados de la Administración Pública de acuerdo al proyec - to técnico a prepararse por el P.E.-

h) Otra disposición notable es la que dispone que toda cuestión de hecho o de derecho entre el asegurado y el Banco deberá re - solvearse por juicio arbitral.-

26. La acción del Banco Nacional de Seguros.

El Banco Nacional de Seguros de Costa Rica ha desarrollado desde su creación una labor proficua y meritoria. Ha cumplido, si nos atenemos a sus Memorias anuales, fielmente sus obligaciones y actualmente se encuentra en una situación de solvencia absoluta.-

La distribución de su Activo, con un 16,4% en disponible, 73,3% en Inversiones de las prescritas en la ley, 6,4% en Propiedades, 0,5% en Mobiliario, 0,8% en Equipo Cuerpo de Bomberos y 2,5% en Varios Deudores, con un total general de 10.959.831 colones (1941) revela claramente una situación holgada de cumplirse -con relación al rubro Inversiones- los resguardos establecidos en la ley.-

Actualmente desarrolla su acción a través de cinco Departamentos:

1) El departamento de Incendio que cuenta con un Cuerpo de Bomberos que presta protección gratuita a toda la ciudad capital y pueblos vecinos, en el año 1942 con un total de - - - 77.776.195.78 colones asegurados y con un total de 682.203.00 colones percibidos en concepto de primas devengadas pagó sinietros por valor de 117.675.70 colones lo que constituyó un margen considerable en favor de Banco atribuido por las autoridades al excelente desempeño del Cuerpo de Bomberos mencionado.-

2) El Departamento de Accidentes del Trabajo tuvo una extraordinario ascenso de producción durante los años en la guerra, debido a la construcción de obras militares, subiendo las sumas aseguradas de 36 millones de colones en 1938 a 55 millones en 1942. Desde este año rigen en este Departamento nuevas tarifas, reajustadas según el riesgo que implica cada industria y que significó una rebaja positiva para más del 80% de los asegurados. Ello se debe a que la estructura del Departamento consiste en trabajar al menor costo posible, de allí, el continuo reajuste de las tarifas de acuerdo a las variaciones de los mismos. Este mismo año se dispuso la creación de una Reserva a efectos de mantener invariables por varios años las tarifas del ramo.-

Con respecto a las prestaciones no económicas el Banco posee servicios hospitalarios y farmacéuticos perfectamente organizados.-

3) El Departamento de Seguros Vida contrata seguros con o sin participación en los beneficios en los planes comúnmente utilizados: ordinarios de vida, dotales, incapacidades, etc. El monto total asegurado en el año 1942 llegó a más de 12 millones de colones, frente a los 3,4 millones asegurados en el año 1926 fecha de iniciación de las operaciones del Banco. Se han distribuido en concepto de participación en los beneficios la suma de 618.000 colones.-

4) El Departamento de Seguros de Fidelidad contrata, sin

carácter de monopolio, los riesgos originados en el manejo de fondos por funcionarios, empleados públicos y particulares. Puede hacer uso de él tanto el Estado como los particulares cuando así lo consideren conveniente, salvo el caso de aquellos funcionarios públicos a los que obligatoriamente se les exige la contratación del seguro. Puesto en vigor el año 1931, el monto de sumas aseguradas llegó en 1942 a 1.486.800 colones.-

5) El Departamento de Accidentes, que cubre los riesgos provenientes de accidentes personales no sujetos a las indemnizaciones por accidentes del trabajo, obtiene sumas aseguradas alrededor de los dos millones de colones.-

A estos cinco departamentos que se citan y comentan en la memoria de correspondiente al año 1941, en que se hace un estudio retrospectivo de la acción del Banco desde la fecha de su fundación, debe agregarse el Departamento de Automóviles - que funciona desde 1943.-

Señalemos, finalmente, como una clara prueba de que los servicios de esta naturaleza explotados por el Estado no resultan en modo alguno más caros que los realizados por entidades privadas que en el Departamento Vida se dan los siguientes porcentajes de distribución por cada 100 colones ingresados en concepto de primas:

| | |
|-----------------------|-----|
| Reservas Matemáticas | 48% |
| Siniestros pagados | 12% |
| Comisiones | 14% |
| Administración | 17% |
| Dividendos asegurados | 9% |

En el Departamento Accidentes del Trabajo no existiendo gastos por comisiones se obtienen los siguientes porcentajes:

| | |
|---|-----|
| Siniestros pendientes y reserva para fluctuación de primas. | 33% |
| Siniestros pagados | 48% |
| Gastos de administración | 19% |
| y en el Departamento de Incendios: | |
| Reservas contingentes (adicionales) | 32% |
| Cuerpo de bomberos | 28% |
| Siniestros pagados | 18% |
| Administración | 20% |
| Comisiones | 2% |

27. La nacionalización del seguro en Italia.

Las tentativas de estatizar el seguro en Italia fueron acompañadas de singulares debates acerca de las ventajas e inconvenientes de esta actividad por parte del Estado. Existía entonces el criterio de que las operaciones de seguro podían significar una apreciable fuente de recursos para el Estado y que este podría aplicar tales beneficios a la financiación de las leyes de previsión social. Es decir, se creía en la posibili-

dad de establecer el monopolio de los seguros con una finalidad lucrativa-social, en contra de quienes sostenían el criterio mutual, o sea, que los asegurados pagasen exclusivamente el costo de la operación.-

Finalmente, siendo F.Nitti, Ministro de Finanzas, autor de un proyecto, se discute y sanciona una ley en 1912 que reunía las siguientes características:

a) Establecía el monopolio estatal de los seguros sobre la vida pero se prevía la extensión del mismo a otros ramos;-

b) El Instituto Nazionale delle Assicurazioni, creado a tal objeto, contaba con la garantía y responsabilidad financiera del Estado;

c) Durante una fase intermedia de diez años las compañías privadas podían continuar sus operaciones siempre que se sometiesen a las condiciones establecidas por la ley y que cediesen al Instituto Nazionale, el 40% de cada riesgo asumido después de la sanción de la ley.-

El Instituto cumplió, según el autor del proyecto, una extraordinaria labor y hubiera sido una importante fuente de recursos para el Estado, sino hubiese sobrevenido un cambio de orientación en la materia a consecuencia del cambio de régimen operado en Italia en 1922 que admitió nuevamente la acción de las entidades privadas en competencia con el Instituto, a quien, por otra parte, se le encomendaron funciones de previsión social en orden a los tipos de seguros denominados sociales: vejez, invalidez, enfermedad, desocupación, etc.. Posteriormente, por Real Decreto de Octubre de 1932 se le autorizó para asumir el reaseguro del riesgo de crédito a la exportación.-

28. La nacionalización del seguro en la República Oriental del Uruguay.

A raíz de un proyecto elevado a las Cámaras Legislativas por el Poder Ejecutivo en el año 1911 se promovió en la Nación hermana un interesante debate acerca de los fundamentos, ventajas e inconvenientes que posee la estatización del seguro con carácter de monopolio por parte del Estado.-

Después de largo debate parlamentario fué sancionada la ley que dispuso el monopolio estatal de los seguros de vida, accidentes e incendio, con la posibilidad de extenderse en el futuro a otras ramas.-

A través de la discusión parlamentaria del proyecto fueron elucidadas importantes cuestiones de orden práctico como las relativas a las indemnizaciones que deberían abonarse a las compañías afectadas por el nuevo régimen, el criterio a seguirse en materia de coaseguros, reaseguros, selección de -

riesgos, etc., claro está, referidas a las condiciones de explotación estatal monopolista.

Las principales características que se desprenden de la ley sancionada en esa oportunidad podemos resumirlas en los siguientes puntos:

1) Se declara monopolio de Estado los seguros precisados. Las compañías privadas que los realizaban quedaban funcionando con carácter provisorio.-

2) Los seguros en vigor continúan obligando a las partes hasta su extinción y deben ser registrados en oficina pública. No pueden contratarse nuevos seguros y se recontarán sin valor los que se hiciesen además del establecimiento de severas penas para los contratantes.-

3) Se crea el Banco de Seguros del Estado para llevar a cabo las operaciones de seguro, con un capital de 3 millones de pesos, que son entregados por el Poder Ejecutivo en títulos de la deuda pública. El Banco cuenta con la garantía y responsabilidad del Estado, además de la que signifiquen sus capitales y reservas.-

4) Se establece como funciones del Banco, además de las relativas al objeto de su creación: a) Adquirir la cartera de compañías o agencias de seguros substituyéndose en todas las obligaciones y derechos; b) colocar en deuda pública o en valores de fácil y segura realización las reservas técnicas que correspondan a cada clase de riesgo; c) colocar en bienes raíces, productores de renta, en hipotecas y en préstamos en caución sobre las mismas pólizas, una parte de las reservas técnicas correspondientes a los seguros sobre la vida; caucionar o vender fuera o dentro del país, los títulos o valores que tenga en su cartera; e) efectuar reaseguros. Le está expresamente prohibido: a) Hacer compras o préstamos para fomentar especulaciones territoriales o de Bolsa; b) adquirir acciones de sociedades anónimas.

5) La administración del Banco es confiada a un Directorio compuesto de un presidente y seis vocales con las funciones, derechos y obligaciones característicos de estos cuerpos;

6) Se establece que en caso de que un pedido de indemnización se hiciese litigioso la realización de juicio arbitral de acuerdo a las normas del respectivo Código de Procedimiento Civil.-

Para dar una idea de la importancia adquirida por las operaciones del Banco, nos basta manifestar:

a) Que los ramos con que iniciara el Banco sus operaciones en el año 1912, incendios, accidentes del trabajo, granizo y vida se habían extendido en el año 1946, a los siguientes: Incendios (riesgos comunes, aviones y riesgos de tumultos y similitudes), Accidentes del Trabajo, Seguro Individual contra accidentes de vida, (de planes), Responsabilidad Civil, (automóviles, vehículos de tracción a sangre, vehículos de tracción a mano, demoliciones, etc.) Operaciones (de fidelidad a empleados: tesoreros, caudales, cobradores, etc.) Marítimos y Fluviales (Marcaderías Generales, Cascos, etc.), Crismas (cristales, vidrios y espejos), Kurates (—), Alrededor de animales de pedigrío, Accidentes del transporte (de automóviles, equinos de carrera y adrillos, Yeguas y Potrillos en Carrera) Aviación (Robo, Incendio, Daños Propios, Riesgos del Vuelo fluvial entre Montevideo y Buenos Aires) Seguro contra Robo (pérdidas por robo de muebles, ropas, etc., por robo de mercaderías de casas de comercio, Desperfectos que causan los accidentes en la casa u objetos asegurados y Seguro contra Asalto (a viajeros, etc.)-

Además como se encuentra en estudio los seguros sobre caza, riesgo integral de Agricultura, Langosta, Incendio para la propiedad horizontal, Responsabilidad por pasajeros y nuevos planes de vida.-

b) La producción percibida desde la fundación de la Institución ascendió de 353.620,34 pesos en el año 1912 a 16.377.858,87 pesos en el año 1946, los beneficios líquidos subieron de 83.764,82 pesos a 1.252.477,63 en igual período y las reservas de 186.371,57 pesos a 41.706.529,12 en el mismo tiempo.

Teniendo en cuenta que el Banco inició sus operaciones con un capital de 3 millones de pesos es posible afirmar que su coeficiente ha sido notable y los resultados de su acción alcanzan a beneficiosos para la economía uruguaya.-

SEGUNDA PARTE

EL SEGURO EN LA REPUBLICA ARGENTINA

CAPITULO IV

LA CREACION DEL INSTITUTO MIXTO DE REASEGUROS

29) Concepto técnico del reaseguro.- 30) Función económico-política del reaseguro.- 31) Disposiciones contenidas en la ley 12.988 y su reglamentación.- 32) Funciones en materia de reaseguros.- 33) Funciones en materia de seguros directos. 34) La nacionalización del comercio de seguros. Trascendencia en la liberación económica nacional.- 35) Disposiciones de la ley 12.988 en orden a la nacionalización del comercio de seguros.- 36) La plaza argentina de seguro marítimo. Trascendencia revolucionaria.- 37) Capital y dirección del Instituto Mixto de Reaseguros.- 38) Organos de fiscalización.- 39) De los balances y resultados.- 40) Relaciones con otros organismos de Estado.- 41) Situación de las entidades en funcionamiento.- 42) La futura legislación.-

29. El Concepto técnico del reaseguro.-

Las entidades que aseguran directamente del público los riesgos susceptibles de un "interés asegurable" tienen forzosa mente limitada su capacidad de acción a sus posibilidades técnico-económicas, es decir, al denotado "pleno" o "límite" - que indica el monto hasta el cuál una determinada entidad puede asegurar un determinado riesgo sin peligro -en caso de siniestro- de su estabilidad económico-financiera.-

Esta circunstancia ha dado nacimiento, desde los mismos orígenes del seguro, a la institución del reaseguro mediante la cual las entidades aseguradoras directas "reaseguradoras pasivas" -descargan aquella parte de su responsabilidad que consideran excesiva con relación a sus posibilidades y estructura técnico-económica, en otras entidades (reaseguradoras activas) que asumen el riesgo y la parte correlativa de la prima excedentes.

30. Función económico-política del reaseguro.

La función del reaseguro con relación a una determinada economía nacional vinculada a otras economías, es sumamente importante. Practicado desde sus mismos orígenes con sociedades extranjeras con el objeto de guardar el secreto de los negocios y el de no favorecer la competencia, es indudable que en

los tiempos actuales cumple un rol económico-político de importancia, aún descartando la influencia que sus operaciones puedan tener en el Balance de Pagos de un país, por cuanto a las importaciones invisibles que significan las primas cedidas al exterior corresponde un margen considerable de exportaciones - traducidas en el pago de siniestros, comisiones, gastos, etc.-

Este rol político-económico estriba fundamentalmente en que la función reaseguradora ejercida sobre seguros tomados directamente en otro país permite conocer la intimidad económica, financiera y a veces política (defensa nacional) del país que reasegura dado el extraordinario papel que el seguro cumple en la economía moderna y al que hemos hecho alusión en páginas anteriores. Además, y esto es muy importante para las economías - que como la nuestra evolucionan del tipo colonial-pastoril al soberano-industrial, la función reaseguradora ha sido utilizada como elemento de dominación económica e imperialista mediante la presión ejercida sobre aquellas entidades argentinas -- que intentaron la cobertura de un riesgo hasta hace poco inexplorado por ellas, el marítimo, al negarse por las reaseguradores extranjeros interesados en mantener la plaza del seguro directo para sus propias entidades o para las comarcas, con condiciones favorables o normales de reaseguro, sin las cuáles - era prácticamente imposible la cobertura de los riesgos del mar.-

Era necesario, en consecuencia, recuperar este valioso sector de nuestra economía nacional y a tal efecto del Gobierno del General Juan D. Perón arbitró a través de la ley 12.988 una serie de medidas de orden revolucionario tendientes, principalmente, unas a anular los efectos de la acción exterior sobre la plaza del seguro nacional, a través de la creación del Instituto Mixto de Reaseguros y otras, a establecer normas de política en materia de seguros que a continuación expondremos.

31. Disposiciones contenidas en la ley 12.988 y su reglamentación.-

La ley 12.988 contiene disposiciones de distinta naturaleza:

1) Crea el Instituto Mixto de Reaseguros como entidad autárquica personalizada perteneciente al tipo de sociedad mixta de derecho público regladas por las disposiciones del decreto-ley 15.349, estableciendo como sus funciones principales: a) La organización mixta del control y distribución del comercio de reaseguros; b) La dirección de la política a seguirse en materia de seguros directos; d) La explotación del seguro directo cuando así se disponga.-

2) Estipula disposiciones que equivale a establecer la nacionalización del comercio de seguros (art.4 y arts.9 a 14);

3) Establece normas de orden político-social al incluir los empleados y obreros de las compañías de seguros, reasegu-

ros, capitalización y ahorro en el Régimen Legal de los empleados bancarios en todo lo referente a su estabilidad, sueldos mínimos, escalafón de sueldos y régimen jubilatorio y al asimilar al personal del Instituto a esta categoría, el cual deberá además, ser argentino en una proporción no menor del 30% (Art. 24, D.R.).-

32. Funciones en materia de reaseguros.

En lo relativo a sus funciones en materia de organización del control y de distribución y explotación del comercio de reaseguros, el Instituto tiene las siguientes facultades que implica también un determinado "modus operandi" (arts.15,16 y 17):

1) Constituye su cartera; a) Recibiendo de las sociedades argentinas, una vez que hayan fijado su propia retención, todos los excedentes de riesgos que hubieren; b) Tomando de las sociedades y agencias extranjeras por lo menos el 30% de todos los riesgos contratados en el país; c) Si encontrase inconveniente o no pudiese hacerse cargo del reaseguro que así se le ofrezca puede autorizar a reasegurar directamente en el extranjero;-

2) De los reaseguros activos así percibidos, el Instituto después de fijar su retención procede a retroceder sus propios excedentes en las compañías argentinas de plaza preferentemente, o bien, en compañías de capital o mercado extranjero, si así lo creyese conveniente;

3) No siendo la finalidad del Instituto de tipo utilitario, sino de "protección del interés público del seguro", no actuará como intermediario oneroso, debiendo abonar, en consecuencia, por los excedentes y cesiones que reciba como asegurador, comisiones y retribuciones equivalentes a las que obtenga por su colocación en plaza o en el extranjero;

4) El Instituto puede establecer para el ejercicio de las funciones señaladas, todas las reglas necesarias para su mejor organización, celebrar contratos, convenios, etc. (D.R., Art.3); podrá requerir los informes que juzgue necesarios de las compañías nacionales y extranjeras y de la Superintendencia de Seguros de la Nación (id., Art.4); establecer sucursales, agencias o nombrar cualquier clase de representaciones en el país y en el extranjero, debiendo el Banco Central asegurarle la provisión de las divisas que requiera para atender los compromisos en el exterior derivados de sus operaciones específicas (id., Art.25); además de todas las facultades oborgadas al Directorio.-

33. Funciones en materia de seguros directos.

Le pertenece al Instituto, dentro de su función general de dirección de la política del seguro:

a) Dirigir la actividad del seguro directo en todo lo relativo a la absorción del seguro indirecto (art. 2 inc. b) y estar representado en los organismos que tengan afinidad con sus fines específicos (D.R., Art. 3);

b) Asesorar al P.E. sobre la materia de su especialidad deben ser oído en todo asunto relativo a la institución del seguro en el país, especialmente cuando se trate de la instalación de una compañía o agencia extranjera en que es previo a la resolución del P.E., el dictamen del Instituto (Art. 2 inc. b y art. 22):

c) Estudiar las condiciones y capacidad aseguradora de la plaza argentina en sí y en relación al mercado internacional del seguro, determinando la política a seguir en beneficio de la economía nacional (D.R., art. 3).-

Por otra parte, muy importante, dentro de los lineamientos del trabajo que venimos realizando, resulta las funciones atribuidas por la ley que comentamos con relación a la posible explotación de un ramo de seguros directos, por parte del Instituto. Establece el Art. 21 de la ley 12.988 que "cuando el Instituto considere necesaria la implantación de nuevas ramas o planes de seguro no existentes en plaza, propondrá a las 60 compañías Argentinas de seguros su aplicación y si estas no lo aceptaran el Instituto podrá entonces actuar con carácter de excepción como Asegurador de estos riesgos. No podrá tomarse decisión al respecto sin intervención de la Superintendencia de Seguros de la Nación".-

Esta disposición puede tener incalculables efectos dentro del sistema actual de explotación y comercio del seguro, - dado que el Instituto "protector del interés público del seguro" y por ende de su difusión y abaratamiento, está en condiciones de promover "planes de seguros" (sic) que contemplen no sólo el aspecto lucrativo de la entidad aseguradora como es norma en la actualidad, sino su difusión sobre todo en aquéllos - estadios sociales más necesitados de los beneficios de la previsión, mediante el abaratamiento de su costo.-

Es decir, que correspondería la Instituto hasta tanto se organice en el país la institución especializada, la extensión de sus operaciones al sector de seguros denominado "popular" que representa una zona limítrofe entre el seguro social propiamente dicho y los seguros industriales.-

Este sector de seguros destinado a la clase media y a la parte mejor situada de la clase trabajadora, necesita tarifas bajas y ello no puede lograrse sin la disminución de los excesivos gastos de comisión y administración que tanto gravan el costo del seguro. Señalemos que el Plan Beveridge de Seguridad Social en su apéndice D. Nos. 249 y 184 y siguientes propone que la Administración pública tome a su cargo el "seguro popular". En el capítulo IX nos referiremos más extensamente al tema.-

34. La nacionalización del comercio de Seguros: Transcendencia en la liberación económica nacional.-

Hemos destacado en páginas anteriores la vital importancia del seguro en la economía moderna en sus líneas generales.

Si consideramos ahora el problema argentino, surge inmediatamente que embarcada las fuerzas productoras nacionales en un vasto plan de expansión de la riqueza y del consumo, la función del seguro adquiere proyecciones inausitadas. En efecto, - si se apela a las masas trabajadoras argentinas, si se conmina a las fuerzas del capital, si se adoptan los recaudos económicos estatales tendientes a incrementar la producción nacional en un Plan orgánico que supera por su magnitud, ambición y proyecciones, todo lo hecho en el país hasta el presente, es evidente que es necesario crear la previa o concomitante seguridad económico-social. La producción de la riqueza exige el auxilio del seguro. Y así, como los nuevos tiempos de la Argentina Nueva no admiten que su riqueza siga siendo el feliz hallazgo de los capitalismo imperialistas, así, también los nuevos tiempos exigen que todos aquellos factores coadyuvantes a la producción de riqueza se ajusten en función nacional, con la mirada puesta en la grandeza de la Patria y en la felicidad de su pueblo.-

Tucumán, 9 de Julio de 1947, escuchó el Acta de nuestra Independencia Económica. En ella se afirmó que estan rotas ya definitivamente las cadenas de un coloniaje económico que hizo pueril muchas veces nuestra libertad política. En la histórica Sala de Laprida resonó como otrora el "unánime y espontáneo, - así como decidido voto" por "una economía recuperada y libre del capitalismo foráneo y de las hegemonías económicas mundiales" y la decisión "de romper los vínculos dominadores del capitalismo foráneo enclavado en el país y recuperar los derechos al gobierno propio de las fuentes económicas nacionales". "La Nación alcanza su libertad económica para quedar, en consecuencia, de hecho y de derecho, con el amplio y pleno poder para darse las formas que exijan la justicia y la economía universal, en defensa de la solidaridad humana" (27).-

Y así se enmarcó, evocativa y solemnemente, aquellas decisiones económicas que el Gobierno de la Revolución determinó en los distintos sectores de la economía nacional como jalones de una misma recuperación: servicios públicos, sistema bancario, exportaciones agrícolas, Seguros, etc.-

De ahí que pueda afirmarse que las disposiciones más -- trascendentales de la ley que comentamos se encuentran precisamente en haber roto una serie de ligazones de tipo colonial que hacían del seguro un elemento dócil al manipuleo foráneo. Señalemos, sumariamente, que la virtualidad de tales ligazones se operaba a través de la libre contratación en el extranjero sobre personas, bienes e intereses de jurisdicción nacional, admitido indirectamente por un Decreto de 1931, por la existencia de un gran número de entidades extranjeras que instaladas ya directamente como sucursales de entidades foráneas o bien -

aprovechando la falta de disposiciones legales que discriminasen en la nacionalidad de las personas jurídicas que operan en seguros, actuando bajo las formas de sociedades argentinas, absorbían los mejores seguros de la plaza en perjuicio de los capitales auténticamente argentinos; por la ausencia de disposiciones que reservarían para las compañías argentinas los seguros realizados por el Estado o los derivados de la explotación de concesiones, permisos, franquicias, exenciones y privilegios otorgados por autoridades públicas; por la excesiva proporción de reaseguros contratados en el extranjero con la consiguiente influencia económica, política y financiera, que estudiamos al referirnos a las funciones económico-políticas del reaseguro; y, finalmente, por la ausencia de disposiciones que hubiesen permitido crear la plaza argentina del seguro marítimo.-

35. Disposiciones de la ley 12.988 en orden a la nacionalización del comercio de seguros.

A la solución de las cuestiones que hemos expuesto en el párrafo anterior se refieren las disposiciones que a continuación comentamos y que implican la nacionalización del comercio del seguro en general y la apertura de enormes posibilidades a la plaza argentina del seguro marítimo. Establecen las mismas:

1) Argentinización de capitales y directorio de las entidades que operan en seguros y que se dispone a través de las exigencias establecidas en la ley para considerar a una entidad aseguradora como Compañía Argentina y por tanto como capaz de formar parte del Instituto. Dichos requisitos consisten fundamentalmente en tener un capital social representado en acciones o cuotas nominales del cual sean titulares tres quintos de ciudadanos argentinos y mantener igual proporción para los miembros de sus directorios (Art.4). Se establece asimismo que tales acciones, no transferibles por ninguna clase de endosos, sólo podrán ser cedidas, previa autorización del Directorio, cuando el cesionario fuese argentino. Caso contrario, la decisión quedará a cargo del Poder Ejecutivo. En ambos casos interviene la Superintendencia de Seguros de la Nación ante quién se deberá acreditar por declaración jurada la nacionalidad de los cesionarios.-

Como complemento interesante de estas disposiciones la ley indica que al Instituto Mixto de Reaseguros deberá llevar un registro de Accionistas de las Compañías Argentinas de Seguros, para facilitar, de ésta manera, las tareas de control de la nacionalidad de los capitales. (D.N., Art.32).-

2) Prohibición de asegurar en el extranjero a personas, bienes o cualquier interés asegurable de jurisdicción nacional (Art.12).

Es interesante destacar que esta prohibición existía en cierta forma en las disposiciones del Art. 528 del Código y que se hizo efectiva hasta 1931 en que un decreto del Gobierno Provisional, que estableció un impuesto a los seguros contratados

en el extranjero, ratificado luego por la ley 11.252, permitió indirectamente la celebración de tales contratos que anteriormente eran desconocidos en nuestro mercado. Por supuesto que esta disposición no inhibe de contratar en compañías extranjeras radicadas en el país cualquier clase de seguro directo.-

Establece la ley una severa pena para los que violen -- las disposiciones precedentes. En efecto, cada infracción será reprimida con una pena impuesta al asegurado e intermediario -- por el Poder Ejecutivo de hasta veinticinco veces el importe de la prima y será apelable ante la Cámara Federal de la Capital. (Art. 12).-

3) Obligación de cubrir exclusivamente en compañías argentinas de seguros a todas las personas, bienes, cosas, muebles, e inmuebles, semovientes, responsabilidad o daños que se resuelvan asegurar, dependientes, de propiedad y/o utilizados por la Nación, las provincias, las municipalidades, entidades autárquicas o por personas físicas o jurídicas que exploten concesiones, permisos o tengan franquicias, exenciones o privilegios -- de cualquier índole en virtud de leyes o disposiciones de autoridades de la Nación, provincias o municipalidades (art.13). -- Esta disposición de fomento de la industria nacional del seguro cabe perfectamente dentro de las disposiciones constitucionales, si nos atenemos a lo prescrito en el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional. Es una medida de justicia y sana nación lismo económico por cuánto tiende a favorecer los capitales nativos al facilitarles una mayor producción.

4) Establecimiento de impuestos diferenciales según la nacionalidad de las compañías aseguradoras. Por supuesto que esta distinción no es ninguna novedad en materia de legislación fiscal argentina y la justicia de su aplicación así como su constitucionalidad han sido ya ampliamente debatidos en la doctrina y en la jurisprudencia como para poder afirmar que es un principio incólume de nuestro sistema impositivo.-

Pero, con relación a las operaciones de seguros esta diferenciación se apoya en otras dos razones: primero, en que la propia naturaleza del comercio de seguros permite que las entidades extranjeras funcionen en la plaza con un capital muy reducido, un depósito establecido en la ley 11.582 según el ramo, que no guarda relación con el volumen de las operaciones que pueden llegar a obtener. Las compañías argentinas, por el contrario, invierte grandes capitales que, radicados en el país, están expuesto a las contingencias de la vida económica argentina. En segundo lugar, las compañías extranjeras trabajan bajo una sola dirección central y en un frente de varios países con la consiguiente economía de costo operativo que les facilita la competencia con las entidades nacionales. Además, poseen sus principales edificios, sus técnicos, su organización, etc. en la nación de origen a diferencia de las nacionales que los poseen en el país, con la influencia que ello tiene en el aumento del rédito nacional.-

La evidencia de este desequilibrio puede observarse si se considera los resultados de los balances de algunas entidades extranjeras. Por ejemplo, en el año 1946, entidades como - Comercial Unión sobre un capital asignado por la ley 15.582 además de sus reservas legales, estatutarias y facultativas de \$ 600.575.01, logró una utilidad de \$ 494.296.99; la New Zealand, con \$ 618.026.40, \$ 731.220.30 de utilidad; la North British and Mercantile, \$ 481.837.32 y \$ 385.942.15 respectivamente y la Sun Life con \$ 157.021.26 la extraordinaria suma de \$ 1.099.616.71, de utilidades.

Es evidente la justicia de atemperar este notable desequilibrio mediante el juego de tasas diferenciales. De allí, - que la ley en sus artículos 8, 9 y 10 haya estipulado una serie de gravámenes adicionales a los establecidos por la ley 11.252 que configuran el siguiente sistema impositivo:

CUADRO I

| Compañías Argentina | (.) Seguros Generales | Seguros de Vida |
|----------------------|-----------------------|-----------------|
| Impuesto Ley 11.252 | 1.40 % | 0.50 % |
| Adicional Ley 12.988 | 5.60 % | 2 % |
| Totales | 7 % | 2.50 % |

CUADRO II

| COMPAÑIAS EXTRANJERAS | (.) Seguros Generales | | | Seguros de vida | |
|------------------------------|--|--|--|--|------------------------------------|
| | Cesión obligatoria al Instituto Argentino de Seguros | Seguros de libre disposición Cedidos al Instituto de Seguros Argentino | Seguros de libre disposición Cedidos a Compañías extranjeras | Cesión obligatoria al Instituto Argentino de Seguros (30%) | Seguros de libre disposición (70%) |
| Ley 11.252 | 7% | 7% | 7% | 2% | 2% |
| Ley 12.988-Primer Adicional | -- | 9% | 9% | 0.50% | 4% |
| Ley 12.988-Segundo Adicional | -- | -- | 2% | -- | -- |
| Totales | 7% | 16% | 18% | 2.50% | 6% |

(.) Excepto los seguros agrícolas que están eximidos de impuestos.-

Esta sustancial modificación de las tasas impositivas tiene además de los beneficios en orden del seguro en sí, que hemos mencionado más arriba, una importancia fiscal innegable. Se calcula que el producido anterior a la ley 12.988 de este impuesto que era de unos ocho millones de pesos subirá mediante el nue

vo sistema a más de veinte millones de pesos (28).-

36. La plaza argentina de Seguro Marítimo. Trascendencia revolucionaria.

A nuestro entender las disposiciones que dentro del articulado de la ley tienden a la creación y sostenimiento de una gran plaza argentina de seguros marítimos son las más revolucionarias de todo su articulado dada la trascendencia de las mismas en orden a la Independencia Económica de nuestra Patria.-

En efecto, para una Nación como la nuestra de un gran comercio de exportación es indudable la vital importancia que tiene la circulación marítima de su producción. Y el transporte marítimo está regulado por dos factores primordiales: El flete y el seguro. Ambos han sido utilizados como elementos de dominación económica por parte del capitalismo foráneo. "El flete y la prima, se ha dicho en el Congreso de la Nación, han sido dos verdugos implacables, dos actores permanentes de nuestra tragedia económica, dos paralelas inflexibles tendidas para trazar la ruta de nuestro coloniaje" (29).-

La creación de nuestra marina mercante, otro jalón de independencia económica debe ser acompañada para configurar nuestra tesis de la función del seguro, por la facilitación de las operaciones de seguro marítimo y su estructuración desde el punto de vista de los intereses nacionales.-

Una experiencia dolorosa de lo que significa la imprevisión en la materia o la insensibilidad patriótica de algunos gobernantes argentinos la ha sufrido la economía argentina durante la última guerra mundial en que las mercaderías argentinas que viajaban por rutas casi exentas de peligros de guerra, por ejemplo, Argentina - Sud Africa, debían pagar un seguro - que equivalía prácticamente a solventar los ingentes gastos - que significaba para los aseguradores, el peligroso trayecto por otras rutas afectadas grandemente por los siniestros de guerra.-

Este verdadero drenaje de riqueza argentina que iba a manos extranjeras hubiera sido posible evitar si compañías argentinas hubiesen estado en condiciones de afrontar los seguros del tráfico marítimo. Para ello hubiera sido menester haber fomentado en el país grandes carteras de estos tipos de seguros y haber obtenido para las mismas condiciones de reaseguros normales. Sabemos que esto no fue así porque, como ya lo hemos manifestado anteriormente, los reaseguradores extranjeros no siempre se avenían a seguir a las compañías nacionales en sus operaciones sobre riesgos marítimos interesados como estaban en mantener el mercado para compañías connacionales.-

La ley 12.988 reforma fundamentalmente este estado de cosas, permitiendo a través de las funciones del Instituto, amplias posibilidades de reaseguro para las entidades argentinas y estableciendo en favor de ellas de obligatoriedad de los "se

guros de toda clase de bienes que entren al país, cualquiera sea la forma, cuyo riesgo de transporte al mismo sea por cuenta de quién lo reciba, así como los de los bienes que salgan del país, cualquiera sea la forma, cuyo riesgo de transporte al extranjero sea por cuenta de quién lo remita, debiendo en los trámites aduaneros correspondientes declararse bajo juramento si se ha cubierto el riesgo y en tal caso acompañar copia firmada de la póliza respectiva, rigiendo para las infracciones la misma penalidad establecida en el artículo 12" (art.14).-

Pone en funcionamiento la ley toda una serie de recaudos para hacer efectiva la disposición anterior. Así se establece que las Administraciones de las Aduanas y de los Puertos exigirán de los importadores y exportadores que expresen por declaración jurada, en el formulario que se les suministrará para tal fin, si las mercaderías han sido o no asegurados (D.R. art. 44), disponiéndose también que los Cónsules y Vicecónsules de la República, sólo legalizarán aquellas facturas consulares y comerciales en las cuales los interesados discriminen las sumas correspondientes a Costo, seguro, flete y otro gastos.-

37. Capital y dirección del Instituto Mixto de Reaseguros.-

En esta materia la ley 12.988 consagra características similares a las empresas mixtas constituidas ultimamente en distintos sectores de la economía nacional. Sus principales disposiciones podemos sintetizarlas como sigue:

1) Capital social (art.3) de doce millones de pesos, divididos en doce mil certificados nominativos de mil pesos: a) - Seis millones aportados por el Estado Argentino que podrá realizarlo en títulos de renta de la Nación a su valor de plaza, que serán entregados por la Tesorería General de la Nación, a requerimiento del Instituto (D.R., art. 53) y b) seis millones por las Sociedades Argentinas de Seguros a razón de: a') Dos millones en relación a sus capitales y reservas legales, en la proporción que resulte necesaria, hasta un monto no mayor del 10% de estos valores en conjunto; b') Dos millones en relación al promedio de la producción del último trienio y c') Dos millones en relación al promedio de las reservas técnicas del último trienio. La proporción inicial de cada entidad accionista se determina de acuerdo a los balances anteriores al 1º de Julio de 1947, debiendo realizarse el 31 de Diciembre de 1950 y en lo sucesivo cada tres años un reajuste de la participación que les corresponde (D.R., arts. 5 y 6).-

Como se observa, se excluyen de participar en el Instituto las sociedades y agencias extranjeras, aunque pueden formar parte las cooperativas y sociedades mutuas que realicen operaciones de seguros, a pesar que el Decreto Reglamentario de la ley se refiera a las "sociedades anónimas accionistas" (art. 5). Los requisitos para determinar cuando una compañía debe considerarse argentina lo hemos visto ya al tratar las disposiciones de la ley relativas a la nacionalización del co-

mercio de seguros.-

2) La administración del Instituto es confiada a un Directorio compuesto de seis miembros y un Presidente que ejerce la representación legal del Instituto es el jefe de su administración, con todas las prerrogativas inherentes a este cargo y el representante natural del P.E. en el seno del Instituto y recíprocamente del Instituto ante el P.E. (D.R., arts. 9, 10 y 11) que duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos, siendo designados por el P.E., el Presidente y tres directores, uno de ellos con el cargo de vicepresidente, otorgándoseles a estos representantes oficiales, en su caso, la muy importante facultad de vetar cualquier resolución de las asambleas o del directorio que consideren contrarias a la ley de creación del Instituto o su reglamentación, como asimismo aquellas que afecten el interés público o económico nacional o que puedan comprometer las conveniencias del Estado vinculadas al Instituto, elevándose los antecedentes al Ministro de Hacienda para su resolución definitiva, quién deberá expedirse en un plazo perentorio.-

Las calidades exigidas para ser miembro del Directorio consisten en ser ciudadanos argentinos, mayores de treinta años y no poseer las inhabilidades relativas a los fallidos o concursados, a los condenados por delitos comunes hasta después de dos años de cumplido la condena y a los que formen parte de los directorios de entidades aseguradoras del país y de aseguradoras o reaseguradoras del extranjero, esto último, salvo el caso de tratarse de directores elegidos por las compañías accionistas.-

38. Organos de Fiscalización.-

La trascendencia de los intereses comprometidos en la gestión que desarrolla el Instituto hace que se haya establecido un sistema de doble fiscalización. a) la sindicatura ejercida por dos síndicos, uno designado por el P.E. y otro por la Asamblea de entidades aseguradoras y b) una de orden técnico ejercida por la superintendencia de Seguros de la Nación (art. 28).-

El art. 18 del Decreto Reglamentario de la ley que nos ocupa establece una disposición a nuestro entender contradictoria frente a las disposiciones expresas del art. 340 del Código de Comercio. En efecto, dispone el artículo mencionado que si bien las "sociedades anónimas accionistas" -error que ya hemos señalado incurre repetidas veces el texto del Decreto, -- frente a las disposiciones del art. 3 de la ley- no tienen "individualmente acceso a los libros del Instituto....podrán requerir los informes pertinentes al Síndico designado por ellas, debiendo el Directorio resolver sobre la conveniencia de suministrarlos y la existencia de interés legítimo para solicitarlos. En caso de negativa, la Asamblea de Accionistas resolverá sobre el punto, siendo necesaria una mayoría de dos tercios de

votos presentes para reverter la resolución. "Esta disposición resulta inconciliable con las atribuciones y deberes expresos - que el mencionado art. del Código de Comercio confiere a los - síndicos, sobretudo en su inc. 1), de "examinar los libros y - documentos de la sociedad siempre que lo juzguen conveniente y, por lo menos, cada tres meses", no haciendo ningún distingo es te texto, terminante sobre la naturaleza de los libros y docu mentaciones sujetos a la fiscalización de los mismos.-

39. De los Balances y resultados.-

Si bien la finalidad del Instituto no es utilitaria la ley prevé el caso de la realización de resultados derivados de su gestión. A tal efecto dispone que cerrado el ejercicio el - 31 de Diciembre de cada año, las utilidades o pérdidas del Ins tituto serán distribuidas por partes iguales entre el Estado y las entidades aseguradoras accionistas (art. 19).-

Si hubiere utilidades, se destinará un 2% a la Reserva Legal, no menos de un 10% a las Reservas libres que se jueguen necesarias (art. 22, D.R.) y se distribuirá un dividendo no superior al 3% hasta tanto estas Reservas no alcancen el 25% de su capital social. Cubierto este límite y hasta tanto no se al cance el 50% del capital, el dividendo a repartir podrá elevar se al 5%. Alcanzado aquel margen la Asamblea determinará el di videndo que corresponda, (art.19).*

40. Relaciones con otros organismos del Estado.-

Además de la representación ya citada, que la ley le acuerda al Instituto en todos los organismos "que tengan atinen cia con sus fines específicos", es necesario destacar, dentro de la estructura de la ley, las relaciones que deberá mantener el Instituto con otros organismos nacionales:

a) Con la Superintendencia de Seguros de la Nación, además de la supeditación genérica de la actividad del Instituto al Régimen Legal de aquella (art. 23), establece la ley específicamente: 1º) que corresponde la Intervención de la Superinten dencia cuando se trate de decidir la actuación del Instituto - como asegurador directo en alguna rama o plan de seguro (Art.- 21); 2º) que corresponde a ese organismo promover las actuacio nes relacionadas con la determinación de la nacionalidad de la compañía de seguros, quedando la respectiva resolución a cargo del Instituto que deberá elevar todos los antecedentes al Po- der Ejecutivo (art. 4 de la Ley y arts. 8 inc. d), 31, 32 y 33 - del D.R.); 3º) Que la Superintendencia debe brindar al Institu to, toda clase de informaciones, sobre todo las que se requie ran para fijar el monto de la participación en el capital del Instituto que correspondía a cada una de las sociedades accio nistas (arts. 4 y 8 inclo) D.R.); 4º) Que corresponde la infor mación conjunta de ambos organismos antes de conceder el P.E. la respectiva autorización para crear o establecer nuevas com-

pañías de seguro o representaciones de compañías extranjeras - cualquiera sea su forma. (art. 22); 5º) Que también corresponde la intervención previa de la Superintendencia de Seguros en el caso de concederse por el Instituto la cesión de acciones prevista en el art. 28 del D.R.; 6º) Por último, establece el inciso a) del art. 8 del D.R. una disposición que entendemos redundante y restricta dado lo manifestado al comienzo de esta enumeración, al establecer que "en cuanto a las inversiones" el Instituto se someterá a las normas establecidas por la Superintendencia de Seguros.-

b) Con los distintos Bancos oficiales mantendrá el Instituto las relaciones propias a sus finalidades sin exclusión de ninguna clase de operaciones, debiendo además el Banco Central de la República Argentina proveerle de las divisas necesarias para atender sus compromisos en el exterior (D.R., art. 8 inc. f) y art. 25).-

c) Con respecto a otros organismos y funcionarios como la Dirección General Impositiva, las Administraciones de Aduanas y Puertos y los Cónsules y Vice-Cónsules, las relaciones a mantener por el Instituto se reducen a las que emanan de la necesidad de hacer viable el sistema de nacionalización del comercio de seguros ya estudiado y de garantizar la correcta percepción de los impuestos establecidos por la ley, además de establecer el régimen relativo a la constatación de infracciones a los respectivos artículos.-

41. Situación de las entidades en funcionamiento;

Las sociedades de seguros y reaseguros en funcionamiento a la época de la sanción de la ley, ven por consiguiente modificado el status que venía presidiendo su gestión. En cuanto a las entidades aseguradoras directas la ley les acuerda un plazo de 180 días a partir de la sanción de la misma para que aquellas puedan realizar las modificaciones necesarias que les permitan encuadrarse dentro de los requisitos que se exigen para considerar a las mismas como "Compañías Argentinas de Seguros" y por ende para formar parte del Instituto. Se dispone a este respecto que tanto la Superintendencia de Seguros de la Nación como la Inspección General de Justicia deberán diligenciar los trámites relativos a la modificación de estatutos con la máxima celeridad. Debemos destacar, asimismo, que además de los requisitos a llenarse en lo relativo a capitales y directo rio las entidades que deseen ser consideradas como argentinas deberán cerrar sus ejercicios al 30 de Junio de cada año y no podrán hacer figurar en el nombre de la sociedad la palabra "Reaseguros" (D.R., art. 28).-

Por su parte las compañías reaseguradas pasivas, deben denunciar sus respectivos contratos que tuviesen vigencia a la fecha de sanción de la ley, quedando los mismos en vigor hasta la fecha en que se opere el vencimiento o rescisión (art. 20) mientras que las reaseguradoras activas cesarán en sus activi-

dades quedando solamente autorizadas para funcionar como entidades aseguradoras, debiendo proceder también a la denuncia citada (art. 23).-

42. La futura legislación.-

Hemos aludido en párrafos anteriores, sin ninguna clase de vacilaciones, acerca de la importancia vital que el ordenamiento que en materia de seguros implican las disposiciones de la ley 12.988, sobretudo en lo que se refiere a la nacionalización del comercio de seguros. Digamos ahora que dentro de los lineamientos del trabajo que nos hemos impuestos consideramos que la organización y política del seguro que establece esta ley necesita ser completada y reformada en alguno de sus aspectos para establecer así las definitivas bases para una política nacional de los seguros.-

Tales reformas entendemos que deben realizarse en los aspectos siguientes:

a) Establecimiento de disposiciones para prever y castigar la utilización de las funciones directivas en el Instituto en beneficio de las empresas privadas, similares a las establecidas en el proyecto de ley sobre Seguro Agrícola Integral y - que veremos en el capítulo VII;

b) Limitar las funciones del Instituto a las que corresponden a su carácter de entidad organizadora del control y distribución del comercio de reaseguros, transfiriendo a un organismo especializado -cuyas bases estableceremos en capítulo - posterior- las funciones que la ley le otorga en materia de - seguros directos;

c) Asimismo, transferencia de sus funciones en materia de dirección y orientación de la política del seguro a un organismo de carácter más general -cuyas bases también expondremos- que contemple los intereses de los diversos factores afectados por la acción del seguro.-

C A P I T U L O V

EL SEGURO DE ACCIDENTES

43) La responsabilidad civil y las transformaciones industriales. El riesgo profesional.- 44) Aplicación al riesgo de accidentes de tránsito. Legislación y Proyectos extranjeros.- 45) Las críticas a la obligatoriedad del seguro.- 46) El riesgo y el seguro de accidentes a pasajeros en nuestro país.- 47) Proyecto de estatización en la Provincia de Buenos Aires.- 48) Disposiciones en el orden nacional. La futura legislación.- 49) Los riesgos y los seguros denominados sociales.- 50) La ley 9.688.- 51) Necesidad de su reforma.- 52) La legislación extranjera. Universalización del principio.- 53) Los proyectos de reformas a la ley 9.688. El Plan Quinquenal.- 54) La explotación privada del seguro de accidentes.- 55) La futura legislación.-

43. La responsabilidad civil y las transformaciones industriales.-

La técnica industrial desarrollada vertiginosamente desde fines de siglo pasado ha impuesto una verdadera revolución no sólo en la vida de los hombres, sino en el derecho y en la economía universal. Las transformaciones industriales, los prodigiosos monumentos de ingenio humano, tantos alardes de tecnicismo inimaginables por los antiguos, han creado, en verdad, un mundo nuevo en su estructura material que ha demandado las consiguientes transformaciones en el derecho, a quién toca regular la vida de relación social, afectada en sus mismas esencias por estas transformaciones materiales.-

Por ello los juristas han debido paulatinamente aborrazarse al estudio del problema que el avance de la técnica industrial creaba a la vida social. Y fué evidente que uno de los problemas más visibles era el hecho comprobado dolorosamente todos los días de que la técnica industrial, por su propio impulso, determinaba un alarmante crecimiento en el número de vidas humanas segadas o dolorosamente amputadas en ofrenda al Moloch del hierro y del acero. El crecimiento de los accidentes humanos provocados por la industria moderna es un hecho que no necesita demostración. Y le era necesario al derecho, continente de la justicia, encontrar las nuevas fórmulas jurídicas destinadas a paliar siquiera los efectos, ya que las causas escapaban a su esfera, de la nueva situación creada. Y el derecho, liberado de los viejos prejuicios individualistas, atento a las cada vez más potentes exigencias sociales, supo encontrar las nuevas fórmulas de una convivencia social más humana, y más justa.-

Para ello necesitó producir una evolución en las doctrinas jurídicas tendientes a admitir, en forma cada vez más creciente y que no ha terminado aún, una reparación amplia y justa de los accidentes causados por los nuevos factores técnicos. Para ello le fué necesario romper ciertos moldes clásicos de la doctrina de la responsabilidad que a continuación expresamos.-

En efecto, es originaria en el antiguo Derecho Romano - la teoría de la responsabilidad subjetiva que distingue en caso de accidente o daño causado a un tercero entre la responsabilidad debida por caso fortuito y la debida por culpa del causante. Aquélla enajenaba de toda reparación; "ésta necesitaba la prueba de la culpabilidad que debía realizar el perjudicado.- Esta teoría influye todo el derecho común se introduce en el Fuero Juzgo y en las Partidas y se incorpora a todos los Códigos Civiles elaborados en la Europa del siglo pasado. Es notorio que su aplicación, cuando comienza el desarrollo del proceso industrial moderno permitió la configuración de flagrantes injusticias, porque resultaba materialmente imposible a un obrero accidentado, por ejemplo, llegar a probar la culpabilidad de su patrono a quién venía a favorecer un "status" jurídico - inadecuado a las nuevas transformaciones de la técnica. Era evidente la necesidad de una evolución en la materia y la primera que se produce es la tendencia denominada "apreciación más severa de la falta".- Ella "consistía en condenar en lo sucesivo, con la mayor severidad, al patrono incurso en una falta de prudencia o vigilancia, imponiéndole rigurosas penalidades" (30), con lo cual, si bien, se iniciaba una evolución en la doctrina que nos conducirá al estado que posteriormente analizaremos, no solucionaba aún la cuestión de fondo, por cuanto aún quedaba en pie el problema de la responsabilidad del causante.-

Posteriormente, se elabora la teoría de la "inversión de la prueba". Consiste la misma en partir del supuesto de que el patrono que emplea a un obrero asume implícitamente la obligación de "devolverlo" en la plenitud de sus funciones físicas, tal como entró a desempeñar sus funciones. Si así no ocurriese, surge una presunción "juris tantum" de culpabilidad del patrono quién debe probar, para excluirse de responsabilidad, que el accidente o disminución de la integridad física del accidentado es debida a caso fortuito o fuerza mayor. Esta segunda etapa del pensamiento jurídico en la materia constituye ya un adelanto notable sobre la precedente. Ya no es la víctima quién ha de buscar las pruebas de la culpabilidad del causante, sino que es éste quién ha de demostrar la culpa del accidentado o la existencia de caso fortuito o fuerza mayor.-

Finalmente, al amparo de las nuevas exigencias del derecho social surge la teoría del riesgo profesional que inspira las legislaciones modernas en materia de accidentes del trabajo y que se extiende paulatinamente a otras clases de riesgos. Consiste, en síntesis, en extremar la teoría de la inversión de la prueba amparando a la víctima contra su propia impericia profesional.-

Esta teoría, también denominada "de la responsabilidad del hecho de las cosas, no contempla una responsabilidad subjetiva causada por una falta imputable a tal o cual individuo sino un hecho material, objetivo, cual es el daño ocasionado por una cosa inanimada, y declara a su propietario responsable de pleno derecho, ex lege, de aquel hecho material" (§31).-

44. Aplicación al riesgo de accidentes de tránsito. Legislación y proyectos extranjeros.-

Hemos manifestado anteriormente que aplicada inicialmente el campo de los accidentes del trabajo, la teoría del riesgo profesional se ha aplicado a otros riesgos, principalmente, al riesgo típicamente moderno, de los accidentes de tránsito.-

No necesitamos destacar la importancia que en las ciudades modernas tiene el transporte automotor como tampoco los riesgos a que dá lugar, no sólo para los pasajeros, sino también para los transeúntes. Ello ha originado que la doctrina primero y la legislación después hayan iniciado una tendencia a fin de hacer efectiva la reparación de los daños que esta actividad causa. Por aplicación de la doctrina del riesgo profesional numerosas legislaciones extranjeras establecen la responsabilidad civil del conductor de automóviles, en caso de accidente, especificando expresamente, la mayor parte de ellas, cuáles son los casos eximentes de tal responsabilidad. Y, como es natural o como debiera serlo, aplicado este principio de la responsabilidad se ha determinado también en numerosas legislaciones, a fin de hacerla efectiva, la obligatoriedad de contratar un seguro que cubra la responsabilidad emergente de un accidente de tránsito, tal como ocurre en materia de accidentes del trabajo.-

El primer antecedente en materia de seguro obligatorio contra accidentes del tránsito es citado por Benítez de Lugo - (32) y se refiere a una ordenanza de policía dada por el Prefecto de París al 23 de agosto de 1821, por la cual se disponía que cada cochero de plaza dejase 20 céntimos diarios de su salario al patrono, para constituir un depósito destinado al pago de multas y a la reposición de daños. Posteriormente este seguro es explotado en ese mismo país por entidades aseguradoras comunes o que se creen al efecto.-

Posteriormente, numerosas legislaciones europeas: Suiza, Dinamarca, Noruega, Inglaterra, Suecia, Checoslovaquia, Luxemburgo, Letonia, Francia, Bélgica, etc., han adoptado los principios del seguro obligatorio de automotores aunque algunas de ellas (Francia, Bélgica) restringen su aplicación a los automotores dedicados al transporte de personas.-

La obligatoriedad del seguro de accidentes suele estipularse en las leyes de tránsito, dónde conjuntamente con otras disposiciones tendientes a establecer las normas que regulan el desarrollo del tránsito, se estipula la obligación de contratar

el seguro por parte de los propietarios de automóviles y demás vehículos. Como un ejemplo de estos tipos de legislaciones siguetizamos a continuación las principales disposiciones que contiene el título respectivo de un proyecto de ley de tránsito - presentado a las Cámaras chilenas en el año 1946.-

1) Se establece con carácter obligatorio el seguro destinado a cubrir los riesgos del tránsito en las vías públicas. El seguro tendrá por objeto reparar e indemnizar los daños materiales y a las personas, causadas por vehículos sin atender a la responsabilidad o culpa del causante.-

2) Los daños materiales que cubrirá el seguro alcanzarán al costo de la reparación de los mismos. Las indemnizaciones por accidentes a las personas comprenderán la asistencia médica y las prestaciones en dinero que puedan corresponder al accidentado por su incapacidad o disminución de trabajo.- La muerte producida por accidentes del tránsito será indemnizada con una suma equivalente a 30 saldos vitales.-

3) Los daños materiales y las indemnizaciones por lesiones, serán regulados por peritos designados por la Superintendencia de Seguros.-

4) El seguro establecido en el punto 1) obligará a los dueños de todo vehículo que pague patente y los beneficios del seguro protegerán tanto al asegurado o dueño del vehículo como a los terceros por los daños que con él se causan.-

5) Todo propietario de vehículo deberá comprobar en el momento de adquirir la patente respectiva que mantiene en vigor un seguro que cumple con las condiciones exigidas en el presente Título, sin cuyo requisito no podrán las Municipalidades otorgar las patentes.-

6) Quedan excluidos de contratar el seguro las Empresas de Tranvías y de Ferrocarriles, las cuales responderán directamente por los accidentes o daños que ocasionen sus vehículos - hasta por las sumas previstas por esta Ley.-

7) Se fijan como tarifas experimentales para la contratación de este seguro las siguientes: automóviles \$ 500, autobuses y microbuses \$ 950, camiones y camionetas \$ 600, motocicletas \$ 250, carretelas y carretones \$ 90, carretas \$ 50 y otros vehículos a tracción animal \$ 90.-

8) Se faculta al Presidente de la República para que pueda alzar o rebajar las tarifas indicadas en el art. anterior cuando así lo aconseje el resultado de las estadísticas o la necesidad de alterar los montos de las indemnizaciones. Para este efecto se requerirá informe de la Superintendencia de Seguros.-

9) Las pólizas de este seguro y las primas correspondientes no estarán afectadas a los impuestos que gravan actualmente

o que puedan gravar en el futuro a las pólizas o primas de otra clase de seguros.-

10) Las cias, de seguros que deseen operar en el seguro de accidentes deberán manifestarlo a la Superintendencia de Seguros dentro del plazo de 15 días contados desde la promulgación de esta ley. Estas Cías. quedarán obligadas a celebrar los contratos de Seguros que les sean presentados y en caso de negativa para extenderlo, el solicitante podrá recurrir a la Superintendencia de Seguros para que designe la Cía. que deba tomarlo.-

11) Las dificultades que puedan suscitarse entre las víctimas de los accidentes o las asegurados y las Cías. aseguradoras como resultado de la estimación de los daños o lesiones, podrán ser sometidas a la resolución del Superintendente de Seguros en su carácter de arbitro arbitrador sin ulterior recurso.-

12) El seguro a que se refiere la presente ley no eximirá de la responsabilidad civil ordinaria o de la penal a los causantes o culpables del siniestro.-

13) Las disposiciones contenidas en este Título comenzarán a regir desde la fecha del pago de patentes de vehículos siguiente a la promulgación de esta ley.-

Como podrá apreciarse la ley establece la obligatoriedad del seguro pero admite que se contrate en empresas privadas.- Con respecto a este último criterio entendemos que dada la naturaleza eminentemente social del riesgo que determina su propia obligatoriedad, la intervención de entidades privadas no se justifica, sino que se trata de un seguro que típicamente reclama la explotación del estado para garantizar la uniformidad, economía y regularidad del mismo.-

En España existe establecido por un decreto del 8 de mayo de 1942, reglamentario de una ley del 5.12.41, un seguro obligatorio de viajeros por ferrocarril, líneas aéreas nacionales y de automóviles.-

El seguro protege al asegurado desde el momento de la subida al vehículo hasta que haya descendido al término del viaje, quedando excluido los daños que por cualquier accidente sufra el viajero cuando se haya apeado en alguna parada intermedia o si en la bajada o subida el vehículo mediase imprudencia de su parte.-

La realización del seguro esté a cargo de una "Comisaría de Seguros" que deduce para sus gastos el 1% mensual de la recaudación bruta de las primas obtenidas, que se establecen bajo la forma de un impuesto-prima consistente en el 2% del pasaje en ferrocarril, 3% para el transporte en carretera y 4% para el transporte en avión y se cobran en el mismo momento de haberse efectivo por el pasajero, el pago del respectivo -

pasaje.-

Las empresas de transporte estan autorizadas a deducir de las recaudación que realicen por este concepto un 5% destinado a la confección del material y documentación necesarios - para la realización del seguro y que corre a su respectivo cargo. Este 5% puede ser anulado en caso de constatarese negligencia por parte de las Empresas en la Contratación del seguro.-

Dispone, asimismo, la legislación española que el 10% - de los beneficios obtenidos por los seguros de carretera y avión por la organización estatal mencionada, se entregará anualmente al Sindicato Nacional de Transportes con destino al mejoramiento económico de los empleados y obreros de las Empresas de Transportes, mientras que el excedente de la recaudación, - después de deducidas todos los gastos reglamentarios y constituidas las reservas correspondientes, se distribuirá con arreglo a las disposiciones en vigor.-

45. Las críticas a la obligatoriedad del seguro.-

El mismo seguro obligatorio, a nuestro entender absolutamente necesario dado las características de riesgo social que ofrece el riesgo de tránsito, es objeto de críticas por parte de un prestigioso autor español, don Félix Benitez de Lugo y - Rodríguez, (33) las cuales por no considerarlas fundadas no atrevemos a refutar:

a) Se manifiesta que el seguro obligatorio es difícil - de hacer cumplir por todos los vehículos y que serán precisamente los conductores insolventes los que con mayor facilidad infrinjan la obligatoriedad del seguro con los consiguientes perjuicios para el fondo de garantía que se establezca. En apoyo del argumento se cita el caso de Inglaterra donde se registran 20.000 infracciones anuales a la obligatoriedad del seguro.-

Replicamos, que si el seguro obligatorio de tránsito se realizase por una entidad estatal, cuál es nuestra tesis, esta dificultad estaría ampliamente solucionada por cuanto bastaría por ejemplo, aplicar un recargo al precio del combustible con este fin para obligar a todos los automóviles a estar asegurados, sin perjuicio de los recargos que la situación personal - de cada uno pudiese necesitar.-

b) Se alega que el seguro obligatorio hará caras las tarifas de transporte y que además originará una carga excesiva para el automovilista lo que decrecerá el número de automóviles en circulación. Por el contrario, a nuestro entender, las hará más baratas, por cuanto si se admite la conveniencia y la necesidad del seguro, el seguro obligatorio estatal ejercidos sobre mayor número de riesgos resultará mucho más barato que el seguro voluntario en entidades privadas lucrativas.-

c) En cuanto a los argumentos en el sentido de que el -

seguro obligatorio tiende a aumentar el monto de las indemnizaciones y produce complicaciones de carácter administrativo para los usuarios, las consideramos comunes a las objeciones generales que se hacen a la estatización de los seguros y que hemos estudiado en el primer capítulo de nuestro trabajo.-

d) Finalmente, el peligro que el autor previene en el sentido de que compañías pequeñas "se lancen a todos los riesgos que se les presenten y ganen en volumen lo que pierdan en solidez económica y en beneficio industrial" las consideramos carentes de vigencia, dado el sistema de explotación que juzgamos conveniente.-

Creemos, pues, infundadas las críticas al seguro obligatorio contra accidentes de tránsito y entendemos, por el contrario, que además del seguro obligatorio, el riesgo que nos ocupa es típicamente realizable por el Estado por entrar dentro de la categoría de los riesgos que denominamos sociales, - además de las ventajas que tal organización significará para asegurados y accidentados y que se desprenden de los argumentos con que hemos rebatido las opiniones en contra de la obligatoriedad del seguro.-

46. El riesgo y seguro de accidentes a pasajeros en nuestro país.

Dentro de nuestra legislación, en materia de accidentes de tránsito, rigen las disposiciones de nuestro código de fondo que siguen, en general, las orientaciones de los códigos napoleónicos, de definida tendencia romanista. No existiendo ninguna ley modificatoria de este "status" se aplican las disposiciones de los arts. 1109 del Código Civil; "Todo el que ejecuta un hecho que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil." y del art. 184 del Código de Comercio que establece que "En caso de muerte o lesión de un viajero acaecido durante el transporte en ferrocarril, la empresa estará obligada al pleno resarcimiento de los daños y perjuicios, no obstante cualquier pacto en contrario, a menos que pruebe que el accidente provino de fuerza mayor o sucedió por culpa de la víctima o de un tercero por quién la empresa no sea civilmente responsable".-

Esta responsabilidad suele ser cubierta mediante seguros en virtud de los cuales el asegurador subroga o se compromete a resarcir las indemnizaciones que el automovilista debe abonar y las pólizas de uso corriente para seguros combinados (Accidentes y daños) de automóviles cubren el riesgo de responsabilidad civil por lesiones o muerte de terceros (entre los que se comprende a los pasajeros) hasta un máximo de - - 20.000 pesos por coche.-

Por supuesto, que no rige la teoría del riesgo profesional si el conductor prueba que no hubo culpa de su parte

exime su responsabilidad.-

Para prevenir estos casos y solamente con relación a una parte de posibles siniestrados, los pasajeros de automotores bajo régimen de servicios públicos, se han establecido por diversas reglamentaciones provinciales, la obligatoriedad de una serie de seguros denominados "seguro flotante de accidentes a pasajeros" por el cual el concesionario, mediante un recargo que impone en el precio del pasaje, está obligado a contratar un seguro a favor de los pasajeros, el cual se formaliza -con respecto a éstos- a través del procedimiento de los denominados "contratos de adhesión" en este caso, mediante la fijación en lugares visibles de los automotores destinados al transporte de las cláusulas del seguro.-

La aparente simplicidad de este sistema, que como hemos manifestado se encuentra implantado en algunas provincias, encierra una serie de aberraciones jurídicas y de arbitrariedades que rozan en muchos aspectos los caracteres de un negocio público al cual urge poner solución.-

En efecto, si el problema se observa el punto de vista del concesionario transportador, el seguro costado por los pasajeros que significa la liberación casi total de su responsabilidad legal, constituye una forma de percibir una tarifa más alta que las admitidas por el régimen de concesión respectivo, por cuanto en la misma se encuentra ya prevista la erogación correspondiente al seguro.-

Si observamos la cuestión desde el punto de vista del pasajero asegurado nos encontramos con que es obligado a asegurarse de un riesgo del cual el no es el causante y que más aún, del cual, debería ser amparado por extensión de los principios que informan la teoría del riesgo profesional y que como hemos visto son de aplicación casi universal.-

Finalmente, si se examina la gestión que en la materia han cumplido algunas compañías de seguros privados no sería difícil constatar algunos aspectos delictuosos. En efecto, el seguro flotante de accidentes a pasajeros constituye un pingüe negocio para las entidades que han sido autorizadas a operar en él por la Superintendencia de Seguros de la Nación. Dada la falta de experiencia en el ramo y acorde con lo establecido por las distintas reglamentaciones provinciales, la prima experimental fijada para este seguro ha sido un sobreprecio sobre el costo del pasaje en 0.05 y 0.10 según la distancia recorrida, sin ninguna clase de discriminación respecto al riesgo que corre cada vehículo. Los resultados han sido los siguientes: en el año 1945 con una producción total en el ramo de \$ 647.144.00, el total de accidentes pagados lo fué por \$ 26.583, o sea, que quedaba para las entidades aseguradoras un remanente bruto de \$ 620.561, es decir, el 93% de las primas percibidas.-

Es de imaginar, en consecuencia, los esfuerzos denodados desarrollados por algunas entidades aseguradoras para ser

admitidas a competir en esta clase de seguros. En un informe realizado por la Superintendencia de Seguros se afirma que una de las compañías interesadas llevaba invertidos, antes de iniciar sus operaciones, más de 88.000 pesos por este concepto y que por la colocación de pólizas, mediante un cuerpo de productores fuertemente remunerados, que no se explica dado las condiciones de obligatoriedad del seguro y el sistema básico uniforme a que se halla sujeto, una entidad destinaba casi un 50% de las primas recaudadas, admitiendo el citado informe que no se trataba solamente de corredores de seguros de profesión sino de "personas que interpondrían su influencia para el buen éxito de las gestiones administrativas que origina este seguro, todo lo cual está corroborado por constancias que obran en esta repartición" (34).-

47. Proyecto de estatización de los Seguros de accidentes a pasajeros en la Provincia de Buenos Aires.-

Nada más lógico, entonces, ni nada más justo que el Estado en uso de facultades que le son improrrogables proceda a dar finiquito a una situación realmente intolerable. En este sentido debemos destacar que en la Provincia de Buenos Aires una iniciativa muy importante ha sido elevada por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados de esa Provincia, con fecha 31 de agosto de 1946, disponiendo a través de sus disposiciones no sólo la incorporación de los conceptos que informan la teoría del riesgo profesional con respecto a los accidentes de tránsito, sino, también estableciendo la realización estatal exclusiva de los seguros cubriendo tales riesgos.-

En su mensaje, manifestaba el Poder Ejecutivo, que "El Estado provincial al establecer el seguro de accidentes a pasajeros con carácter obligatorio, enfoca la resolución de uno de los problemas de la previsión social con el objetivo de velar por la seguridad del individuo, asegurando así el bienestar colectivo".-

Las principales características del proyecto, que aún no ha tenido la correspondiente sanción, son las siguientes:-

a) Se instituye el seguro de accidentes para los pasajeros y personal de vehículos automotores que realicen servicios de transporte intercomunal, contra todo daño que sufran en su integridad física, con motivo o en ocasión del viaje, hasta la suma de \$ 10.000 moneda nacional y sin que sea necesario que medie responsabilidad del transportador salvo que el siniestro sea consecuencia directa o inmediata de la guerra, invasión, huelga, tumulto popular, revolución o sedición o que sea imputable a culpa grave del pasajero, conductor o guarda.-

b) Se establece en las disposiciones del proyecto una escala, con arreglo a la cual son tasadas las indemnizaciones que corresponden abonar en caso de lesiones corporales, orgánicas o funcionales, que produzcan inhabilitación absoluta, -

parcial, permanente o transitoria, o la muerte.-

c) La prima del seguro está a cargo de los pasajeros mediante el pago de un sobre-precio sobre la tarifa del transporte, establecido de acuerdo a una escala en función del precio del mismo y a cargo de las empresas, con relación a su personal. El pago se efectúa mediante cupones que la Dirección General de Rentas de la Provincia entregará a los transportadores para que éstos, a su vez, los coloquen entre sus pasajeros percibiendo en concepto de Comisión de sobranza el 5% de lo recaudado.-

d) Las indemnizaciones que correspondan de acuerdo a los términos del proyecto son pagadas por la Comisión del Montepío Civil de la Provincia, a cuyo cargo está la aplicación de la ley sin necesidad de que el transportador haya cumplido sus obligaciones con relación al seguro, por cuanto en este caso existe el correspondiente recurso por parte del Plasco contra el empresario negligente.-

e) Se establecen penalidades y multas previendo los casos de que el transportador no entregue en plazo su recaudación o utilice algún sistema de fraude a las disposiciones del proyecto.-

f) Con relación al destino de los fondos que se recauden dispone el proyecto que la Contaduría General de la Provincia procederá a abrir la cuenta "Seguro de Accidentes a Pasajeros y Personal de Vehículos Automotores" que se acreditará con el importe de las primas cobradas y se debitará: a') por el importe de los siniestros pagados; b') las comisiones que hemos mencionado en el apartado c); c') al final de cada ejercicio con el 15% de las primas percibidas destinado a la creación de la Reserva para Riesgos en Curso; d') asimismo, con un 10% para la constitución de una reserva para casos de catástrofe, hasta constituir un monto igual al 100% de las primas percibidas en el ejercicio de mayor recaudación y e') los remanentes que hubieran se considerarán recursos de Presupuesto del año que se determine.-

Las ventajas de sencillez, economía y eficacia que se establecen por las disposiciones de este proyecto, además de las relativas a la satisfacción de poderosas exigencias sociales, nos anticipan a formular que su sanción en la Provincia de Buenos Aires constituirá un adelanto considerable en materia de planes de previsión social y un ejemplo digno de imitarse en el orden nacional.

48. Disposiciones en el orden nacional. La futura legislación.-

La obligatoriedad del seguro de transporte está prevista, dentro de nuestra legislación nacional para las empresas sometidas al régimen de la ley 12.346, cuyo art.10, inc.f) dispone que corresponde a las mismas "asegurar sus riesgos y los de las personas y cargas que transporten comprendiendo los --

riesgos de terceros". A pesar de estos términos expresos, confirmados por el art. 25 del Reglamento General, muy pocas empresas de transportes cumplen estas previsiones debido a que las pólizas corrientes que tienen establecidas las compañías de seguros del ramo no cubren las prescripciones contenidas en el mencionado artículo, además de que el poco interés de las mismas en explotar estos seguros les hace exigir tarifas sumamente elevadas.-

Asimismo el problema del seguro obligatorio y con carácter estatal ha sido contemplado en el orden nacional a través de las disposiciones del decreto 22630/45 que encara el problema con un ajustado sentido de la naturaleza del riesgo.-

Se expresa en sus considerandos que los riesgos provenientes de la circulación de vehículos automotores "constituyen un verdadero problema social por las desastrosas consecuencias de todo orden que producen a los damnificados y sus familias estos tipos de accidentes", y que "no obstante haber prescripto casi siempre, la legislación nacional y las leyes provinciales que rigen la industria del transporte mediante automotor, el seguro con carácter obligatorio, es muy escasa la experiencia estadística sobre la materia, pues son pocas las empresas aseguradoras que toman a su cargo tales riesgos y, por ello, es difícil abrir juicio sobre la razonabilidad de sus primas. Lo mismo puede decirse sobre el llamado "seguro flotante" de pasajeros que ha venido implantándose en algunas provincias, cuyas primas carecen de exactitud actuarial". Se aconseja en consecuencia la implantación del seguro a pasajeros como "seguro social" obligatorio para todos los automotores que circulen en el país y que dado, en primer lugar, que se trata de "un seguro que por interesar fundamentalmente a la colectividad, habrá de implantarse con carácter obligatorio; en segundo término, porque el seguro podría cubrir así absolutamente todos los riesgos en curso, y por última, porque el Estado puede valerse de un procedimiento de financiación, como ser mediante el gravamen al combustible, muchísimo más económico que el que podría emplear cualquier empresa privada", se aconseja que sea el propio Estado quien tome a su cargo su explotación.-

A tales efectos el Decreto que nos ocupa determinó la creación de una Comisión para el estudio del problema en tales términos enunciado, compuesta por representantes de la Superintendencia de Seguros de la Nación y de la Dirección Nacional de Transportes para el "estudio de la implantación de un seguro social obligatorio para todos los automotores que circulen en el país, que permita resarcir los daños físicos de todo orden que se causaren por accidentes del tránsito a terceras personas". (art.1).-

Correspondía a la citada Comisión "proyectar y reglamentar la creación, organización y funcionamiento de una dependencia técnica aseguradora del Estado, que en las relaciones reciprocas entre la prima y la indemnización, funciones fundamentales en materia de seguros, permita su realización, en principio mediante un gravamen al combustible o por cualquier otro siste

ma que haga más conveniente su implantación" (art.2).-

En consecuencia, creemos de aplicación a la materia que venimos desarrollando, los siguientes criterios a establecerse en el orden nacional:

a) Extender la responsabilidad de los accidentes de tránsito a todo conductor, por aplicación de la teoría del riesgo profesional, no sólo a los casos de culpa sino a aquellos - que la citada teoría denomina de "responsabilidad sin culpa".-

b) Para hacer efectiva esta responsabilidad determinar el sistema de seguro obligatorio para todo automotor.-

c) Organizar la dependencia estatal respectiva para - que, dentro de las condiciones comunes a la categoría de seguros sociales, organice la realización de este seguro.-

49. Los riesgos y los seguros denominado sociales.-

En el proceso creciente y tan agudo de nuestro días de dar a los pueblos la tan deseada seguridad social, los denominados seguros sociales ocupan un lugar de primerísima importancia. Tienden ellos a reparar los considerados "riesgos sociales", es decir, los que se ciernen sobre la gran masa de la población y muy especialmente sobre la masa trabajadora, considerando la doctrina en principio y sin perjuicio de los que se vayan incorporando a tal categoría como resultado de nuevas exigencias sociales, como tales: los de vejez, invalidez, muerte, paro forzoso, enfermedad, maternidad y accidentes del trabajo. Este último presenta características especiales, que han motivado discusiones de índole doctrinaria, sobre si constituye en realidad un seguro social, ya que las cotizaciones están a cargo únicamente del patrono, aporte que se justifica recurriendo a la teoría del "riesgo profesional", cosa que no ocurre en la cobertura de los demás riesgos sociales en que los aportes están a cargo de patronos y empleados y a veces también aporta el Estado. La previsión ejercida en nuestro país en la clase de riesgos que consideramos, es limitada e inorgánica.- De los riesgos antes citados, distintas cajas de jubilaciones, agrupadas en el Instituto Nacional de Previsión Social, cubren solamente los tres primeramente citados, o sea, los de invalidez, vejez y muerte. Otras leyes amparan los riesgos de maternidad y de accidentes del trabajo, pero ambas, que llenaron su cometido en la época en que fueron sancionadas, resultan ya anticuadas e ineficaces. Quedan sin cubrir renglones tan importantes como la enfermedad y la desocupación forzosa, es decir, las dos causas más frecuentes y de mayor transcendencia social en lo que se refiere a incapacidad de ganancia.-

50. La ley 9.688.-

El régimen diferencial que por su propia naturaleza posee el riesgo social de "accidentes del trabajo y enfermedades

profesionales" está contenido en la ley 9.688. En ella se consagra un sistema -discutido en el tiempo de su sanción- de seguro voluntario, es decir, que la ley permite al patrón subrogar la responsabilidad que le cabe, mediante un contrato de seguro en una compañía mercantil que debe reunir, para tal efecto, determinados requisitos. No se ha establecido, como en otras legislaciones, la obligatoriedad de tal seguro que debiera ser un complemento indispensable para la seguridad del obrero de cobrar sus prestaciones en caso de accidente, ni tampoco se ha facilitado al Estado, como ocurre en los demás riesgos sociales, la posibilidad de que por medio de un órgano propio proceda a asegurar con las consiguientes ventajas fiscales y sociales, ya sea en competencia con las compañías privadas, ya en condiciones de monopolio, riesgos, que por su naturaleza social, no pueden ser motivo del ajeteo que necesariamente impone el afán de lucro.-

51. Necesidad de su reforma.-

Los efectos de la ley 9.688, después de treinta y dos años de vigencia, han evidenciado la necesidad imperiosa de una reforma. En efecto, a través de la aplicación de la misma, se ha puesto de manifiesto, por así requerirlo la estructura de una sociedad de tipo mercantil donde la consecución del lucro es el primer afán y en la cual aseguren casi todos los incurso en el "riesgo profesional", que la reparación del siniestro se ha convertido en un enojoso - cuando no delictuoso- trámite, en que por una parte el patrono, que ha transferido su responsabilidad, procura que no se le moleste en caso de acaecer un siniestro, y por otra, la compañía aseguradora, preocupada principalmente por satisfacer al cliente, que es el patrono y no el accidentado, en virtud del afán de ganancia citado, trata de llevar al mínimo su obligación de indemnizar al obrero, que con su desgracia a costas, pasa a segundo término, a medida que las sucesivas etapas de los inacabables y numerosos pleitos, van conformando conciencia de que una situación de esa índole y alcances, necesita ser modificada.-

52. La Legislación extranjera.-

La orientación consagrada por la legislación extranjera en la materia, indica que si bien existen sistemas como el creado por nuestra ley, se puede apreciar que en gran parte de legislaciones foráneas, el principio del seguro obligatorio ha tomado forma, permitiéndose a veces la excepción, en el caso que el patrono demuestre su solvencia para hacer frente a posibles siniestros. Asimismo en numerosos países se han creado entidades aseguradoras oficiales que actúan a veces en condiciones de monopolio estatal y otras en competencia con compañías privadas. Los resultados de unas y otras no han podido ser mejores. En algunas naciones las entidades aseguradoras oficiales han conseguido una reducción extraordinaria de las tarifas existentes, y en los que subsiste la acción privada, la enti-

dad estatal ha absorbido la casi totalidad de las operaciones. Si esto es tan sólo lo que puede afirmarse en lo que se refiere a abaratamiento de las primas de seguros, debe agregarse además, que las prestaciones -sobre todo las no económicas- por provenir de entidades no dedicadas a la obtención del lucro, -han alcanzado un alto grado de eficacia, muy difícil de obtener en las condiciones y sistema propiciado por nuestra actual legislación.-

Por otra parte, es posible observar en éste como en -- otros tantos aspectos del derecho social, cuando un principio adquiere madurez, tiende a universalizarse, es decir a incorporarse a las otras legislaciones que no lo han adoptado aún. El comienzo de esta universalización generalmente tiene lugar en las conferencias internacionales. Es así que debemos destacar como antecedente valioso de la materia que nos ocupa, lo resuelto en la Segunda Reunión del Comité Interamericano de Seguridad Social, celebrada en México, en Diciembre de 1945 y en la que se trataron puntos a presentarse en la conferencia de Río de Janeiro reunida en Diciembre de 1947.- De conformidad a lo allí resuelto se presentarán los siguientes renglones relativos al estudio del Seguro de Accidentes del Trabajo y enfermedades profesionales:

a) Organización del seguro de Riesgos Profesionales con sentido social, eliminándose la intervención de entidades mercantiles con fines de lucro.-

b) Unificación del seguro de riesgos profesionales con el seguro de Riesgos sociales. De por sí ello revela hasta que punto se ha hecho carne en la Política Social moderna la naturaleza eminentemente social del seguro de accidentes del trabajo y la necesidad de su explotación estatal.-

55. Proyectos de Reformas a la ley 9.688. El Plan Quinquenal.-

Esta necesidad evidente de reformar este y otros aspectos de la ley 9.688, ha tenido exteriorización en los numerosos proyectos presentados al Parlamento nacional. De ellos, merecen especial atención, por el tema que nos ocupa, los presentados por los ex-diputados Rogelio Araya y Silvio L. Ruggieri. En un proyecto presentado por el primero de los nombrados en 1914, se crea la Caja Nacional de Seguros Obreros, que actuaría en competencia con empresas privadas. El proyecto presentado por el segundo en 1932 y reiterado en varias ocasiones, crea la Caja Nacional de Seguros que actuaría en condiciones de monopolio. Ninguno de los tres proyectos presentados en el anterior período de sesiones, cuyos autores fueron los diputados Tesorieri, Corvalán y Sammartino, contempla modificaciones esenciales con respecto a la antigua ley 9.688, limitándose únicamente a modificar los requisitos exigibles a las compañías mercantiles.-

Por si no bastaran los antecedentes citados y la enumeración precedente de razones que apoyan la modificación de ley

en el aspecto que venimos comentando, señalamos que el Plan - quinquenal de Gobierno, meta de la nacionalidad, en el capítulo relativo a Obra Social (35), señala precisa y categóricamente que el "riesgo de accidentes del trabajo debe ser asegurado por el Estado..." lo cual invita a formular a los organismos, técnicos respectivos o a quienes comparten la necesidad de esta reforma, las disposiciones que hagan efectivo este postulado.-

54. La explotación privada del Seguro de accidentes.-

La importancia de la creación de un organismo especializado que subsane los deficientes anotados de la ley 1.688, - por sí no bastaran los argumentos expuestos anteriormente, se infiere de la sola consideración de las cifras correspondientes al ramo y obtenidas de la estadística confeccionada por la Superintendencia de Seguros de la Nación en base a los Balances Analíticos suministrados por las mismas compañías. Explotan el ramo "Accidentes del Trabajo" sesenta y cinco compañías, cuya producción en el último quinquenio, ha sido la siguiente:-

PRODUCCION PRIMAS NETAS de ANULACIONES y REASEGUROS en el RAMO "ACCIDENTES del TRABAJO"

| | |
|------------|------------------|
| 1942 | \$ 36.802.976.35 |
| 1943 | " 42.364.754.85 |
| 1944 | " 50.675.773.47 |
| 1945 | " 60.503.940.59 |
| 1946 | " 69.863.005.63 |

El credimiento operado se debe al incremento de la actividad industrial operada en el mismo lapso.-

Analizando algunos rubros de los Estados de Ganancias y Pérdidas, se evidencia la desproporción entre el monto de la producción y los siniestros pagados, desproporción que puede apreciarse claramente tomando las cifras correspondientes a los últimos cinco años:

| Año | Producción primas netas de anulaciones y reaseguros. | Siniestros pagados(1) |
|------|--|-----------------------|
| 1942 | \$ 36.802.976.35 | \$ 19.452.855.55 |
| 1943 | " 42.364.754.85 | " 21.883.805.83 |
| 1944 | " 50.675.773.47 | " 24.460.675.93 |
| 1945 | " 60.503.940.59 | " 29.606.788.41 |
| 1946 | " 69.863.005.63 | " 31.722.606.98 |

(1) Incluye Gastos Liquidación de Siniestros.

La notable diferencia que habla de la posibilidad de - Grandes Beneficios se esfuma si consideramos la extraordinaria incidencia de los Gastos de Explotación, sobre la producción,

según puede apreciarse en el siguiente cuadro:

| Año | Producción Primas netas netas: | Gastos de Explotación | % |
|------|-----------------------------------|--------------------------|-------|
| 1942 | \$ 36.802.976.35 | \$ 16.878.082.49 | 45.86 |
| 1943 | " 42.364.754.85 | " 19.260.253.30 | 45.46 |
| 1944 | " 50.675.773.47 | " 22.650.042.— | 44.70 |
| 1945 | " 60.503.940.59 | " 27.325.026.37 | 45.16 |
| 1946 | " 69.863.005.63 | " 33.707.244.40 | 48.28 |

En estos Gastos de Explotación, además de las considerables comisiones a los corredores y agentes van incluidos otros rubros cuyos importes en caso de explotación estatal pueden -- considerarse también sujetos a importantes disminuciones, lo que elevaría extraordinariamente el rendimiento y con ello la posibilidad de una política de prestaciones no económicas, de alto grado de eficiencia.--

55. La futura legislación.--

De conformidad con lo expuesto y atento a lo que trataremos en el capítulo relativo a la creación del Instituto Nacional de los Seguros, es que consideramos de irreversible necesidad social la creación dentro de aquel organismo de un Departamento de accidentes del trabajo que funcionaría dentro de los lineamientos general de su acción y que se reglaría específicamente por las siguientes bases:

1) El Departamento de Accidentes del trabajo explotará en condiciones de monopolio el ramo de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales de acuerdo a lo dispuesto la ley modificatoria de la No. 9.688, que necesariamente habrá de citarse;

2) Después de los seis meses de promulgada la ley de creación del Instituto quedará prohibido la contratación de seguros de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, fuera de los términos indicados en el punto 1), reputándose nulas y sin valor las pólizas que se celebrasen;

3) Los seguros que se hubiesen estipulado antes del plazo señalado en el punto anterior continuarán obligando a sus contratantes hasta la expiración de sus términos o cualquier otra forma de rescisión prevista en su articulado. Estos seguros deberán inscribirse en un Registro Especial que llevará la Secretaría de Trabajo y Previsión, a los efectos de contatar su cumplimiento, haciendo solidariamente responsables a los directores y gerentes de las sociedades que los hayan celebrado, cualquier infracción o incumplimiento de las cláusulas convenidas, sin perjuicio de la responsabilidad que frente a sus empleados mantiene el empleador asegurado. La inscripción deberá hacerse antes de los 30 días de decretada la prohibición aludida en el punto anterior, podrá ser pedida por el asegurado y consistirá en remitir un ejemplar de la póliza

convenida, autenticada por ambas partes, que será inscripta en el Registro aludido. Cualquier infracción a los términos de esta base será castigada por multas equivalentes al 20% del contrato del cual partiese la misma;

4) La Sección Ley 9.688 del Instituto Nacional de Previsión Social pasará a depender del Departamento, quién tomará a su cargo las funciones que a ésta corresponde;

5) Se declara OBLIGATORIO, para todo empleador, en cualquier punto de la República y para cualquier clase de obrero, empleados o aprendices, cualquiera sea su ocupación o remuneración el Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales que se contratará de acuerdo a los términos precedentes en el Departamento de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales del Instituto Nacional de los Seguros;

6) Para recaudar la producción el Departamento confeccionará por sus organismos técnicos, un formulario especial - que sirva de Declaración Jurada del empleador a efectos de determinar la calidad del riesgo asumido. Asimismo se organizarán servicios técnicos de inspección para verificar "in situ" las declaraciones formuladas;

7) El Departamento convendrá con los servicios médicos y de asistencia social de la Secretaría de Salud Pública la organización de las prestaciones no económicas a que dé lugar la indemnización de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales contratados de acuerdo a las presentes bases y que deberán consistir fundamentalmente en servicios de medicina preventiva y curativa y tratamientos de reeducación y readaptación funcional. A tales efectos el Departamento creará los organismos técnicos de inspección que tendrán a su cargo la vigilancia de la ejecución de las prestaciones debidas, así como la revisión de la incapacidades permanentes.-

CAPITULO VIEL SECTOR DE AERONAVEGACION

56) Los riesgos de la aeronavegación. Cuestiones jurídicas y económicas. 57) La constitución de "pools". Experiencia extranjera y nacional. 58) Características de la explotación del seguro. La acción del Estado. 59) La Ley 13.004. Fundamentos de su sanción. El seguro Aeronáutico Comercial (S.A.C.). 60) Naturaleza jurídica. 61) El capital del S.A.C. 62) Administración. 63) De las tarifas y utilidades. 64) Relaciones con otros organismos de Estado. 65) La futura legislación.-

56. Los riesgos de la aeronavegación. Cuestiones jurídicas y económicas.-

La aeronavegación es una de las formas más modernas de transporte y conocida es la forma extremadamente peligrosa que asumió su explotación en épocas no lejanas y aún en la actualidad, a pesar de los enormes adelantos técnicos, continúa siendo un medio de transporte sujeto a importantes riesgos que podemos clasificar en dos categorías: a) Los propios de la aeronave, infraestructura y personal al servicio de los mismos y b) los inherentes a la carga y personas transportadas.-

Se planteó, en consecuencia, en este terreno como en tantos otros de la actividad humana la necesidad de paliar los efectos de los riesgos provenientes de su desarrollo y comenzaron a surgir distintas formas de seguro con esa finalidad. Pero para ello fué preciso dilucidar una cuestión de orden jurídico como era la de determinar a quien correspondía la responsabilidad en caso de un siniestro aéreo ocurrido a pasajeros o a la carga transportada cuando fuese debido a causas no imputables al transportador: si a éste o al pasajero o cargador.-

La cuestión además de su importancia jurídica la tenía económica por cuanto las compañías de aviación alegaban que la responsabilidad sin culpa a su cargo encarecería el costo del pasaje a extremos prohibitivos.-

En algunas legislaciones el problema fué resuelto a pesar de este alegato mediante la aplicación de la teoría del riesgo profesional que hemos visto en el capítulo precedente determinándose así la responsabilidad sin culpa a cargo de las empresas, pero en otras, como la nuestra, subsiste el concepto de que los riesgos inherentes a la carga y personas transportadas solo se hacen efectivos por vía de responsabilidad de la empresa, es decir, en el caso de existir culpa de la misma. Los demás riesgos generales del transporte corren a cargo del pasajero o cargador que los contrata individualmente.-

Pero si la cuestión jurídica estaba, en principio, solucionada quedaba en pie la cuestión económica a que hemos aludido en párrafo anterior porque dadas las características de "catastrófico" que es en sí el riesgo de aeronavegación resultaba que por pocas entidades aseguradoras privadas se avenían a explotarlo por sí solas, dado el peligro que tales operaciones implican para su solvencia técnico-económica y aún a sí, en tales casos, las primas debían asumir proporciones realmente prohibitivas.-

Surgió, enonces, una forma de explotación que hizo menos onerosa la responsabilidad de las empresas y por consiguiente abarató el costo de los seguros de aeronavegación.- La constituyó la formación de "pools" o asociaciones de numerosas entidades de seguros privadas que diseminan así los siniestros y las primas en re todas ellas, esta haciendo la llamada "atomización de los riesgos".-

57) La constitución de "pools". Experiencia extranjera y nacional.-

La experiencia en es e sentido es casi universal. En casi todas las naciones se ha adoptado el procedimiento de autorizar a "pools" la contratación de los seguros de aeronavegación.-

De un estudio efectuado por D. Pedro Mora, extractamos las siguientes organizaciones:

a) Inglaterra: Constituyen el "pool" treinta y seis compañías de plaza en re las que se cuenta el famoso Lloyd's. Sin embargo, es a organización es puramente teórica. El verdadero "pool" en lés está constituido por la alianza de dos organismos de seguros a partes rigurosamente iguales. Uno de estos organismos es el "White Cross Insurance Association", integrado por dos sindicatos de los Lloyd's bastan e importantes, subdivididos, ellos mismos e ocho o diez subsindicatos y grupos de 200 individuos, de los miembros del Lloyd's, organización inglesa del seguro cuyas características ya hemos destacado en páginas anteriores.-

El otro organismo es la Compañía Anglochina "Unión Insurance Society Of Canton Ltd." fundada en 1835 en Hong-Kong. En es entidades se reparten las primas y siniestros por rigurosas pólizas y las pólizas emitidas cubren los riesgos de Responsabilidad Civil, Accidentes del Personal, Daños en los aparatos e incendio, Siniestros y Mercancías.-

b) Alemania (de preguerra) tenía organizado un "pool" que comprendía unas cincuenta empresas: 20 para accidentes o responsabilidad civil, 15 para el seguro de transportes y 19 para el seguro de cascos. En principio este pool no logró mucha aceptación por parte de los asegurados que preferían contratar con compañías particulares, de tarifas bastante más bajas, especialmente con la Stuttgarter Verein A.G., de Stuttgart. Pero, poste

riormente, esta compañía se fusionó, o fue absorbida por la "Allianz Konzern" que era la Compañía que tenía la dirección del "Pool" alemán, de manera que en los inmediatos años anteriores a la guerra, el pool no tenía competencia.-

c) En Francia, surgió el Consorcio Aéreo Francés en 1919 para la práctica de "la Unión" práctica del seguro individual de pilotos y pasajeros, con el concurso de los aseguradores ingleses de los aeropos antes mencionados. Pero esta compañía no terminó de constituirse por el "pool" que en el año 1923 se constituyó bajo el nombre de "Reunió des Assureurs du Consortium Aviation" que comprende 34 compañías aseguradoras directas y indirectas.-

d) Italia, comienza practicamente sus operaciones de seguros con la creación en 1925 del "Consorzio Italiano di Assicurazioni Aeronautiche" constituido antes de la guerra por 32 compañías.-

e) En nuestro país, funciona también un "pool" de aeronavegación, lo constituyen las siguientes entidades aseguradoras: La Agrícola, Compañía de Seguros, Columbia, Sociedad Anónima de Seguros; El Comercio; Compañía de Seguros a Prima Fija; La Continental, Compañía de Seguros Generales, La Franco Argentina Compañía de Seguros; La Compañía Sudamericana, Compañía de Seguros; El Instituto Aéreo Argentino de Seguros Generales, S.A.; La Humana, Sociedad Anónima de Seguros, Sud América, Terrestre y Marítima, Compañía de Seguros; Compañía de Seguros Providencia, S.A.; El Comercio de Córdoba, Compañía de Seguros; La Inmobiliaria, Compañía Argentina de Seguros Generales; La Agraria, Compañía de Seguros; La Equitativa del Plata, Sociedad Anónima de Seguros; La Unión Gremial, Compañía de Seguros, S.A.; La Mercantil Andina Compañía de Seguros; La Mercantil Rosarina, Compañía de Seguros Compañía Argentina de Seguros La Estrella, S.A.; Unión Comerciantes, Compañía Anónima de Seguros; Compañía Aseguradora Argentina S.A.; y La Rosarina, Compañía Argentina de Seguros. En total-- 21 entidades aseguradoras de plaza. -

58. Características de la explotación del Seguro, La acción del Estado.-

Es una característica propia del riesgo que venimos comentando que distintas legislaciones han adoptado la obligación del seguro de aeronavegación para hacer efectiva la seguridad del transporte aéreo. El mismo criterio adopta el International Code Of Aviation elaborado en 1913 por The American Institute Of Comparative Law Legislation.-

Podemos, pues sintetizar las características del seguro de aeronavegación en lo que se refiere a su economía de explotación en las siguientes:

a) Seguro de tipo "catástrofico", donde no se ha reunido aún la suficiente experiencia como para determinar con exactitud las primas que deben cobrarse por su contratación.-

b) Este hecho hace que muy pocas entidades privadas se dedican a su explotación la que es realizada en la mayoría de las naciones por "pools", es decir, por asociaciones de una cantidad de compañías aseguradoras que en las condiciones de un monopolio de hecho proceden a estipular primas arbitrarias generalmente bastante elevadas.-

c) En numerosas legislaciones asimismo, y con el propósito de fomentar las actividades aéreas y la seguridad de su tráfico se ha dispuesto la obligatoriedad del seguro de aeronavegación por parte de las compañías de aviación.-

Estas características nos permiten afirmar que estamos en presencia de un seguro en que típicamente se hace necesaria la intervención del estado en cuyos altos fines de seguridad nacional se haya comprometida la tutela de la aeronavegación. Pero la intervención estatal ha de estar ligada a este otro concepto: dado que las condiciones en que se desenvuelve la aeronavegación determina que un importante monto de los gastos de explotación de las empresas esté constituido por las primas pagadas en concepto de seguros y que, dada la naturaleza del riesgo, las primas no son ajustadas a los resultados del riesgo ni por la acción de la competencia, sino que son a discreción de un "pool" monopolista, puede afirmarse que si las empresas de aviación, conjuntamente con el Estado, proceden a establecer un sistema de seguro de tipo mutual, repartiendo a posteriori las cargas provenientes de los siniestros producidos en cada período mas una cantidad adicional en concepto de reserva para prever la posibilidad de siniestros catastróficos, las cargas que pesan actualmente sobre el tráfico aéreo se reducirán a un mínimo compatible con la seguridad y eficiencia de sus servicios.-

59) La Ley 13.004, fundamentos de su Sanción, El Seguro Aeronáutico Comercial.-

El criterio que informa el párrafo anterior ha sido el argumento primordial que ha determinado que el Gobierno de la República por una ley de reciente sanción, N° 13.004, haya dispuesto la creación de un organismo asegurador de las empresas mixtas de aeronavegación en las que el Estado tiene parte en carácter de sus iniciales clientes y a la vez socios sin excluir la posibilidad de que en el futuro se vayan agregando otros tipos de entidades afines.-

Con independencia de este argumento, la necesidad de un organismo de esta índole surge de la importancia creciente que la navegación aérea ha tomado en el país y que hablan bien a las claras del porvenir que estas rutas tienen no solo por su importancia económica sino por las subsidiarias relativas a la defensa nacional. De las estadísticas publicadas por la Dirección Nacional de Estadística y Censos extractamos las siguientes cifras relativas al movimiento de las líneas aéreas comerciales que da una pauta del prodigioso avance de este medio de transporte en los últimos años:

Movimiento de las líneas aéreas comerciales.-

| Períodos | Kilómetros recorridos | Horas de vuelo | Cantidad de pasajeros | Total | TONELAJE TRANSPORTADO | | |
|----------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|-----------------------|----------------|--------|
| | | | | | Correspondencia | Incompleta | Cargas |
| | (En miles) | (En miles) | (En miles) | (En toneladas) | (En toneladas) | (En toneladas) | |
| 1933... | 790,6 | 4,9 | 3,9 | 13,3 | 9,6 | 3,7 | — |
| 1934... | 863,7 | 4,8 | 6,2 | 29,7 | 20,0 | 9,7 | — |
| 1935... | 844,4 | 4,4 | 6,6 | 51,9 | 36,0 | 16,0 | — |
| 1936... | 1.061,9 | 5,0 | 8,7 | 86,1 | 53,5 | 32,6 | — |
| 1937... | 1.425,9 | 6,0 | 10,5 | 103,3 | 68,1 | 35,2 | — |
| 1938... | 1.588,2 | 6,6 | 21,5 | 119,7 | 71,8 | 41,9 | — |
| 1939... | 1.604,3 | 7,3 | 36,0 | 113,3 | 75,3 | 38,0 | — |
| 1940... | 1.556,8 | 6,4 | 40,7 | 139,3 | 71,1 | 62,3 | — |
| 1941... | 2.110,3 | 9,1 | 55,1 | 252,5 | 108,5 | 144,0 | — |
| 1942... | 2.247,3 | 9,6 | 55,0 | 440,2 | 79,0 | 210,5 | 150,7 |
| 1943... | 2.735,7 | 11,8 | 67,2 | 854,4 | 93,6 | 433,4 | 327,4 |
| 1944... | 3.131,8 | 13,8 | 79,1 | 941,0 | 100,5 | 401,0 | 433,4 |
| 1945... | 4.234,3 | 20,5 | 89,0 | 1.176,5 | 135,3 | 553,4 | 487,8 |
| 1946... | 4.978,3 | 24,5 | 132,5 | 738,2 | 153,8 | 502,9 | 81,5 |

Ahora bien, si se tiene en cuenta que un cálculo aproximado determina que la póliza de seguros de pasajeros, cascos, mercancías, personal, etc. cuesta el 10% del material en uso, es decir, que considera de que nada más que las empresas mixtas de aeronavegación poseen un capital de 32 millones de pesos, el total de pesos anuales pagados por las mismas en concepto de seguros llega a 3.200.000 pesos cantidad que como es lógico se pone gravitadamente en el tráfico aéreo a tal punto que algunas entidades han corrido el riesgo de explotar sus líneas sin seguro por que de otra manera hubieran ido a pérdida segura. (36)

Por otra parte, la creación del Seguro Aeronáutico Comercial (S.A.C.) establecida en la Ley 13.004 pone en función de las disposiciones expresas de los estatutos de las sociedades mixtas de aeronavegación (art. 51, inc. c) y 70, inc. d) que establecen entre las atribuciones y deberes de las mismas, asegurar los riesgos y la inclusión entre los gastos de explotación de las provisiones necesarias para seguros e indemnizaciones.-

Están en el Seguro Aeronáutico Comercial las siguientes entidades: a) Flota Aérea Mercante Argentina (F.A.M.A.) creada por Decreto 416/36; b) Sociedad Mixta Zonas Oeste y Norte de Aerolíneas Argentinas (S.O.N.Z.A.) creada por Decreto 11.558/36; c) Sociedad Mixta Aeronavegación del Litoral Fluvial Argentino (A.L.F.A.)—creada por Decreto 13.175/36; d) Sociedad Mixta Aeroposita Argentina (S.M.A.A.) creada por Decreto 13.632/46; e) Otras empresas mixtas de aeronavegación que se constituyan en el futuro y f) Líneas Aéreas del Estado (L.A.E.). (art. 1 y 2).-

Sus funciones consisten en operar en seguros y reasegu-
ros sobre los riesgos a cargo de las mismas y además sobre los
correspondientes a otras entidades o personas comprendidas en
el Decreto 21.548/46 de trabajo Aéreo, como también con entida-
des o personas que hacen aeronáutica no comercial(art.3).-

60. Naturaleza Jurídica. -

La Ley 13.004, determina la creación del Seguro Aeroná-
tico Comercial (S.A.C.) que "funcionará como entidad aseguradora
de los riesgos a cargo de las empresas que lo integran"(art.
2), surge, inmediatamente, la necesidad de determinar la calidad
jurídica de la entidad creada. El problema no es sencillo por
cuenta de las disposiciones de la ley no surge con claridad el
tipo de organización jurídica de que se ha querido dotarla. Más
aún, de la discusión parlamentaria podría creerse", prima facie",
que el legislador ha intentado crear una entidad de tipo mutual
de atenernos a las manifestaciones del miembro expositor quien
expresó que la ley "crea un tipo de seguro mutual en que los ase-
gurados son sus propios aseguradores". Como hace notar Rivarola
(3), este concepto es erróneo por cuanto "tan pronto como el pa-
sajero o cargador pague directamente una prima de seguro de
transporte, o la pague indirectamente por incluírsela en el pre-
cio del pasaje o en el flete, la entidad aseguradora dejará de
ser un tipo de seguro mutual, porque ni estará el asegurado so-
metido a ninguna proporcionalidad pasiva, ni podrá considerarse-
lo asociado durante el tiempo fúez del viaje o del transpor-
te." Por otra parte, estableciendo el art.1º de la Ley cuáles son
los miembros que componen la entidad aseguradora y admitiendo
el art.3º la posibilidad de contratar seguros con otras entida-
des o personas se excluye la posibilidad de que las mismas pueden
ser asociadas en la supuesta entidad mutual.-

Esta última disposición inhibe, asimismo, de poder con-
siderar la entidad de referencia como sociedad cooperativa, da-
do el sistema de "cooperativa cerrada" la que también alude el
Dr. Rivarola, es decir, al sistema por el cual "de los servicios
de la sociedad solo podrán hacer uso los socios"(art.13, ley -
11.380)

Tampoco cabe asignar a la entidad de referencia el ca-
racter de una sociedad anónima porque para merecer esta calidad
debería la entidad cumplir los requisitos del art.318 del Co-
digo de Comercio, en sus incisos 1, 2º y 3º relativos a la exis-
tencia de más de diez asociados, la constitución de un capital
integralmente suscrito e integrado en no menos de un 10%, requi-
sitos que como veremos al comentar las disposiciones de la ley
de referencia y su decreto reglamentario han sido omitidos, da-
do, repetimos, el carácter especial de la entidad creada, e nues-
tro entender, si bien no parece surgir directamente de la ley,
puede afirmarse que el Seguro Aeronáutico Comercial es una ins-
titución de tipo estatal que explota una rama del seguro que
anteriormente lo era por entidades privadas agrégadas en un
"pool" monopolista.-

Los rasgos para hacer esta afirmación en los siguientes fundamentos:

1) Si bien no se establece ningún aporte estatal en carácter de capital del S.A.C. es evidente que tampoco ello se impone a las entidades semiprivadas que se asocian para la realización del seguro. Por otra parte, es exclusivamente el Estado el que hace un aporte inicial para que se inicien las operaciones del S.A.C. y el reintegro a que se obliga a este no será carga de explotación sino a través de las utilidades líquidas y realizadas.-

2) La composición del Directorio es netamente oficial. Sobre cinco representantes, tres corresponden a Departamentos y organismos de Estado. Los otros dos representantes son elegidos a propuesta en terna de las entidades mixtas y de una entidad oficial (L.A.D.E.).-

3) Si bien la distribución de utilidades que se proyecta no hace participar al Estado de las mismas y a las entidades asociadas sí, es evidente y ello nace del propio texto de la ley que esta participación no es a título de dividendo ni beneficio por una explotación propia sino como un medio de devolver a los usuarios (en este caso, asegurados) una parte de lo que pagan por la utilización de un servicio público, concebido sobre la base de tarifas económicas no utilitarias características propias de las operaciones seguro por el Estado.-

4) Las funciones que se otorgan a los Departamentos de Estado, tal como a la Secretaría de Aeronáutica establecen prácticamente una dependencia casi absoluta con el Estado. Los órganos deliberativos de una sociedad anónima privada como es la asamblea de accionistas y su mandatario, el síndico, se encuentran prácticamente reemplazados por este organismo de Estado-- y por las funciones de veto otorgadas a los directores en representación del Estado.-

5) Si bien no se establece cuál es el procedimiento a seguirse en caso de arrojar pérdidas la explotación del S.A.C. y por consiguiente no estipularse que las mismas correrán a cargo del Estado, es evidente que indirectamente ello ocurriría así por cuán o aún en el caso de que las pérdidas fueren repuestas por las entidades mixtas, al garantizarles a éstas el Estado un dividendo mínimo, implícitamente se está estudiando a solventar la situación del S.A.C. en el caso difícil pero no imposible que antes de la constitución de capital y reservas suficientes se produjeran pérdidas notables.-

6) El Capital del S.A.C.-

Una modalidad desusada en materia de empresas de cualquier índole que ya sea por iniciativa del Estado o privada han surgido en la vida económica nacional, es la que adquiere la entidad que nos ocupa en materia de constitución de su capital.-

Establece el art.4 de la Ley 13.004 que el capital del S.A.C. "se constituirá con los remanentes de las primas percibidas y agrega el art.4 del Decreto Reglamentario que tales remanentes se acumularán hasta llegar a la suma de tres millones de pesos entendiendo por "remanentes de primas percibidas" una parte de las utilidades líquidas y realizadas que se fija en un 10% como que asimismo y previamente a determinar la constitución del capital, se destinará a reintegrar el anticipo que por esa misma cantidad hace el Poder Ejecutivo al comenzar las operaciones de la entidad.-

Es decir, que la entidad surge sin capital alguno y - por lo tanto sin aporte ninguno de las sociedades que la integran. Más aún surge con un pasivo exigible a largo plazo como es el préstamo que le concede el Estado. Demás está decir las dificultades que esta modalidad tan especial provocará al organismo encargado de su fiscalización, la Superintendencia de Seguros de la Nación (art.2) por cuanto es bien sabido los requisitos que en materia de capitales mínimos está repartición exige para la explotación de las distintas ramas del seguro.

Como mencionamos el aporte inicial que el Poder Ejecutivo se obliga a hacer de tres millones de pesos, con cargo de reintegro (art.4). La terminología de la ley es poco clara. Se menciona que el 10% como mínimo "de los remanentes de las primas a capitalizar en cada ejercicio" se destinará al reintegro de ese anticipo. Posteriormente del Decreto Reglamentario en su art.26 inc.c) se refiere concretamente al "10% como mínimo para reintegrar el anticipo otorgado por el Superior Gobierno de la Nación" como uno de los factores en que se reparten las utilidades líquidas y realizadas, de cada ejercicio anual, "una vez deducidas las amortizaciones, quebrantos y castigos que determinan las reglamentaciones vigentes y de constituidas las reservas técnicas y de previsión que correspondan". Es decir, que aclara el concepto con sentido en la Ley, por cuanto de haber sido aquel aplicado literalmente el 10% se debería aplicar a aquellas partes de las utilidades (remanentes) que se capitalizan directamente, o a través de la constitución de reservas y que son al total de las utilidades líquidas y realizadas.-

No obstante, esa disposición no puede interpretarse, como lo hace el Dr. Barola (38) en el sentido de que el 10% a reintegrar lo sea sobre el total de las primas percibidas, por cuanto la ley dice expresamente que se trata de "remanentes de primas", es decir, deducidos los conceptos de reservas técnicas y gastos generales.-

62. Administración.-

La administración del S.A.C. es confiada a un Directorio designado por el Poder Ejecutivo y compuesto de cinco miembros titulares y dos suplentes, que duran cuatro años en sus funciones y que representan: (1) a la Secretaría de Aeronautica; (1) a la Dirección de Aeronautica Comercial; (2), uno de ellos suplentes, a la F.A.M.A.; (2) uno de ellos suplente a las Sociedades Mixtas de Aeronavegación en el orden interno y las líneas

Aéreas del Estado y (1) al Ministerio de Hacienda (art. 5) Se inhabilita para formar parte del mismo a los fallidos, los concursados, los inhabilitados por sentencia judicial y las personas que estuvieren ligados de cualquier forma a empresas -- pri adas de Seguros (D. R. art. 18).-

Como se aprecia, las entidades que forman parte del S.A. C. solamente le corresponden dos representantes titulares, los cuales "serán elegidos de las ternas de funcionarios de las mismas que ellas propongan" (art. 5) entendiéndose que tal elección deberá corresponder al poder ejecutivo. -

El resto de las representaciones se ha conferido a organismos de Estado, sin duda para asignar a la entidad aseguradora un desempeño de acorde con los intereses del Estado.-

Es destacable, también que además de las tareas de administración que se le confían, el Directorio tiene a su cargo la fiscalización (art. 5) del S.A.C. que ha de referirse lógicamente a los aspectos que no están sujetos al control de la Superintendencia de Seguros.

La presidencia del Directorio es asignada al representante de la Secretaría de Aeronautica y la Vicepresidencia al representante del Ministerio de Hacienda y se asigna facultad de veto a todos los directores por resoluciones que fueren contrarias a las leyes y a los Estatutos y reglamentaciones del S.A.C. Esta Facultad se extiende, para los representantes de organismos oficiales, para las resoluciones que puedan comprometer las conveniencias superiores del Estado (D.R. arts. 9, 10 y 17).-

La parte ejecutiva de la administración es confiada a un Gerente, nombrado por el Directorio y que no podrá ser miembro de este (D.R. art. 16).-

63. De las tarifas y utilidades.-

La finalidad del S.A.C. dado los orígenes de su creación no puede ser utilitaria. La finalidad de su organización es justamente abaratar uno de los principales factores del costo aéreo y de allí que la ley disponga expresamente en su art. 4 que las tarifas que se apliquen han de ser de costo económico y establecidas a un nivel que consulte la necesaria garantía del seguro con las exigencias de las explotaciones comerciales de la aeronáutica. Se establece que las mismas serán fijadas por el Directorio, acorde con los resultados económicos de cada ejercicio comercial o periodo de seguro.-

Indudablemente que el criterio expresado es sano tratándose de una explotación de tipo estatal. Lo que hace abrigar dudas es la posibilidad de cumplir la última parte de esta disposición por cuando el resultado de un ejercicio no puede dar la pauta, en materia de seguros, de la bondad de las tarifas aplicadas. Además ello motivaría la intervención de la Supe-

Intendencia de Seguros a quien corresponderá en cada caso determinar la suficiencia de las mismas, de acuerdo a lo que señala su Régimen Legal.-

o obstante éstos términos, la ley, a través de su Decreto Legislativo no podía dejar de prever el caso de producirse utilidades aunque no ha previsto el caso inverso, es decir, la ocurrencia de pérdidas. Dispone en aquél caso que de las utilidades líquidas y realizas se hará la siguiente distribución.-

a) El 5% para el fondo de reserva legal hasta cubrir el 50% del capital que como hemos ya manifestado, se compone con los porcentajes que se indican en el inciso b) hasta la suma de tres millones de pesos.-

b) El 35% para constituir un fondo de previsión especial para siniestros hasta cubrir hasta cincuenta por ciento del capital.-

c) el 10% como mínimo para reintegrar el anticipo otorgado por el Superior Gobierno de la Nación. El decreto que nos ocupa no aclara/aquí que posteriormente al saldo de este anticipo esta cuota se destinará a la constitución del capital de la entidad, pero ello se deduce del art. 4 del mismo. Se entiende de que en caso de aumentarse este porcentaje ello irá en detrimento de la cuota establecida en el inciso g).-

d) El 4% para los directores en proporción a su asistencia a las reuniones.-

e) El 4% para el personal hasta un máximo equivalente a dos sueldos para cada uno.-

f) El 5% para infraestructura y Protección del Tránsito Aéreo u otros fines que estime conveniente el Directorio.-

g) El remanente para las entidades integrantes del Seguro Aeronáutico Comercial, a que se refiere el art. 1 de la ley 13.004 a distribuirse a cada una de ellas en proporción a las diferencias que resulten de deducir del importe total de las primas - que hubieren abonado, las sumas pagadas por S.A.C. en concepto de reparación y demás gastos ocasionados como consecuencia de los siniestros ocurridos a cada una, para cumplir así con los fines previstos por la ley de abaratamiento del costo de explotación de las entidades que compone el S.A.C.-

64. Relaciones con otros organismos de Estado.-

Dada la índole de sus funciones el S.A.C. mantiene relaciones con otros organismos de estado, además de la representación que a estos se les concede en el Directorio del Instituto.-

1) Con la Secretaría de Aeronáutica las relaciones del S.A.C. pueden calificarse de dependencia por lo menos en lo que

atañe a las facultades que en materia de control le son conferidas a dicho Departamento de Estado. En efecto, además de que el Presidente del Directorio es el representante de la Secretaría de Aeronáutica se establece: a) Que cuando esta considere inconveniente o ilegal la gestión del Directorio, podrá hacerle las observaciones que juzgue pertinentes, y en caso de ser desatendidas, elevará los antecedentes al Poder Ejecutivo quien resolverá en definitiva; b) Por medio del Presidente, la Secretaría de Aeronáutica podrá exigir la separación de cualquier miembro del personal cuando lo juzgue necesario o conveniente y el S.A.C., estará obligado a respetar y cumplir de inmediato esa decisión, sin derecho a exigir se le hagan conocer las razones que la fundamentan (art. 28, D.R.) c) Por intermedio de la Dirección General de Aeronáutica Comercial, la Secretaría de Aeronáutica es autoridad de interpretación y aclaración de las disposiciones de los estatutos del S.A.C. (D.R. art. 30).-

2) Con el Ministerio de Hacienda además de la relaciones que nacen de la existencia de un representante de este Departamento de Estado con el cargo de Vicepresidente del Directorio, el S.A.C. se relacionará a través de las funciones de control y fiscalización que la ley le asigna a la Superintendencia de Seguros de la Nación.-

65. La futura legislación.-

La legislación orgánica de la política nacional de los seguros tal como la exponeremos con mayor amplitud en el capítulo X, debe abarcar también este tipo de seguro que se adelanta a través de la ley 13.004, en sus concepciones fundamentales, a la política que sostenemos de aplicación en otros riesgos y ramas del seguro. Concebimos, entonces, la creación de un Departamento de Seguros Aeronáuticos, como integrante del Instituto Nacional de los Seguros que proyectamos y que conservará sus características propias dentro de la organización general del mencionado Instituto. Ello significará conferirles implícitamente un capital, que la ley 13.004 no establece, y permitirá mediante disposiciones adecuadas, como las que pueden establecerse en materia de extensión de las operaciones del organismo previstas ya en el articulado de la ley citada, que los riesgos de la aeronavegación estén cubiertos de manera económica, eficaz y adecuada a la importancia que este transporte tiene en la vida social moderna.-

CAPITULO VII

EL SEGURO AGRICOLA

66) La economía agraria y la riqueza nacional.- 67) Los riesgos de la agricultura.- 68) Características del seguro agrícola: social, obligatorio, integral y estatal.- 69) Antecedentes legislativos nacionales.- 70) Características generales del sistema proyectado por la Comisión Parlamentaria (1947).- 71) El sistema de indemnizaciones.- 72) El sistema de fijación y recaudación de los aportes.- 73) El capital del Seguro Agrícola Nacional (S.A.N.).- 74) Organismos directivos, ejecutivos y técnicos.- 75) Reformas al proyecto aprobado por la Comisión Parlamentaria.

66. La economía agraria y la riqueza nacional.-

La importancia que las actividades del campo tienen en la economía nacional y en toda la vida de la República se evidencian claramente si se considera que un total de 1.604.489 trabajadores del campo y sus familias producen una gran parte del comercio de exportación del país que en el año 1946 alcanzó la cifra más alta registrada hasta esa fecha con 3.973,1 millones de pesos exportados, de los cuales, 1.701,8 millones, o sea, un 42,8% fueron productos agrícolas y derivados. (Síntesis estadística mensual de la República Argentina N° 3)

Las actividades del campo siguen siendo, pues el motor de la República, su fuerza vital, la condición de su poderío y grandesa a las cuales se agregaran, Dios mediante, y si se cumplen las previsiones de los planes revolucionarios, nuestra incipiente pero magnífica ya, fuerza industrial.

El Estado Argentino no puede permanecer indiferente - frente al problema de la producción agraria. No lo ha estado - nunca ni menos ahora en que se trata por todos los medios de - impulsar la producción de la riqueza nacional en todas sus manifestaciones. Prueba de ello el comienzo de la reforma agraria la radiación de los trabajadores del campo y el sistema de comercialización de las cosechas que, impulsados por el Gobierno del General Perón, significan fortalecer y amparar la vida del campo en forma nunca prevista por gobernantes anteriores.

Sin embargo, existe una faz del problema agrario que aún no tiene solución adecuada en la República y que constituye un problema a nuestro entender de tanta importancia como los manifestados más arriba. Nos referimos a la reparación de los riesgos a que está expuesta la agricultura en general y a los cuales, dado los lineamientos de nuestro trabajo, vamos a referirnos.

67. Los riesgos de la agricultura.-

Esta actividad, como toda, posee sus riesgos característicos que han sido clasificados de la siguiente manera: (39)

- a) Fenómenos atmosféricos o climáticos, debidos al viento (huracanes), agua (inundaciones, excesos de lluvia, nieve, granizo, neblina, sequía o falta de agua) y temperatura (heladas, golpes de sol, calor excesivo, vientos cálidos del Norte o muy fríos del Sud);
- b) Enfermedades criptogámicas y bacterianas, entre las cuales se pueden citar las "caries" del trigo, las varias especies de "royas", el "carbón volador", el polvillo, el pietín, el pasmo o septoria linícola, la melampsora lini;
- c) Plagas animales que pueden consistir en pequeños animales - dafinos (vizcachas, liebres, comadrejas, etc.), pájaros -- (bandurrias, patos, pechos colorados, etc.) e insectos -- (langosta, oruga, babosas, hormigas, etc.);
- d) Plagas vegetales como los ygyos, malezas, etc.;
- e) Accidentes ocasionales o fortuitos tales como incendios en el campo o en las parvas, fermentación del grano en las parvas o en los silos, etc.

Esta enumeración nos da una idea de la magnitud de los riesgos a los que está expuesta la producción agrícola. Ciertamente algunos de los mismos son susceptibles de medidas de prevención, lo cual, inclusive, ha movido a algunos autores a considerarlos como riesgos no sujetos a una operación de seguro, pero la realidad es que el problema del agricultor frente a los peligros con que es amenazada constantemente su producción necesita de la acción del Estado, ya que en ninguna rama de seguro, como en ésta, se ha manifestado más abiertamente la insuficiencia de empresas privadas que explotan el seguro para cubrir, siquiera medianamente, los riesgos del agricultor.

En efecto, las compañías privadas aseguran solamente - las pérdidas por granizo, que, como hemos visto, constituyen - tan sólo uno de los riesgos y no de los más importantes que amenazan la producción agrícola. Y aún así, estas explotaciones privadas han arrojado, a veces, pérdidas, y llamadas a manifestarse acerca de las posibilidades de ejercer el seguro agrícola integral han manifestado su incapacidad para afrontar tal programa. (40)

68. Características del seguro agrícola: social, obligatorio, integral y estatal.-

Del estudio de las características que este seguro sigue, en la doctrina y en la legislación extranjera, ha quedado sentado que la forma racional de explotación es a base de con-

siderarlo un riesgo social, realizado integral y obligatoriamente por el Estado. Analizaremos cada una de estas características, aplicándolas a nuestra realidad argentina.

a) Nada más justo que considerar este riesgo como social si se advierte los intereses comprometidos en la producción agrícola nacional. Es la sociedad entera, el mismo país, desde sus masas obreras industriales hasta sus financieros los que están pendientes, aún en estos momentos en que la Nación se encamina a nuevas formas de producción industrial, de los resultados de la explotación del campo, núcleo vital de la economía nacional. Por ello, muchas veces el Estado, consecuente con esta realidad ha debido arbitrar procedimientos que implican una verdadera ayuda social a los productores del agro afectados por siniestros agrícolas para evitar situaciones difíciles para la vida económica de la Nación, con todos los inconvenientes que esta solución tiene frente a las justas compensaciones que la organización del seguro permite acordar.

b) El seguro agrícola debe ser obligatorio como una condición para asegurar su éxito y la baratura de su costo. En efecto, el carácter optativo en la materia conduce a una selección de riesgos y a una inseguridad en los cálculos que pareja la elevación de las primas. Existen ciertos riesgos agrícolas que la estadística y la experiencia señalan sujetos a cierta periodicidad, como por ejemplo la langosta y el granizo. Sucede, que en régimen de seguro optativo los agricultores, llevados por una tendencia natural a la disminución de sus gastos no asegurarán sus cosechas confiados en que el siniestro de la anterior temporada no habrá de repetirse. La fuerte declinación de los seguros que se produciría en los períodos que se preven de ausencia o disminución de riesgos, impediría la acumulación de reservas y obligaría a establecer primas más elevadas en otros años con los consiguientes trastornos no sólo para los asegurados sino para el ente asegurador. El seguro obligatorio elimina estos inconvenientes y además presenta la gran ventaja derivada de la facilidad del cobro de la prima y que veremos en su oportunidad.

El seguro obligatorio permite, por otra parte, la adecuada compensación en el espacio y en el tiempo de los riesgos asumidos que es condición de máxima baratura y eficiencia de la organización. En efecto, cuanto mayor es la superficie o campo dentro del cual se reclutan los contribuyentes al seguro, menor es la probabilidad de siniestro total, catastrófico, y para cada uno de los integrantes, menor será también la prima con la cual deberán contribuir.

La compensación en el tiempo es la que resulta de la sucesión de años buenos y malos. En efecto, hay años en que las primas cobradas no han alcanzado para pagar las indemnizaciones, debido a la gravedad de los siniestros acaecidos, pero rara vez una campaña mala es seguida por otra igual. Si los asegurados, después de recibir las indemnizaciones correspondientes a un año de intensos siniestros, al año siguiente no renun-

Van su seguro, privan al asegurador de la compensación esperada que les permite hacer frente a sus compromisos y a la constitución de reservas de provisión adecuadas a la repetición de un nuevo año de graves siniestros.

Finalmente, es una exigencia del carácter integral que debe asumir este seguro y que veremos en el punto siguiente, - que deba hacerse con carácter obligatorio porque ello es condición máxima de su costo económico y de la estabilidad de su financiación a través de la permanencia de una fuente uniforme - de seguros.

El sistema consagrado en la legislación extranjera se inclina hacia el sistema obligatorio aun en naciones donde las prerrogativas individuales son tan extensas como en Suiza. En Rusia el seguro agrícola obligatorio es total y automático, sin necesidad de suscribir contrato ni otorgamiento de pólizas, bastando el sólo hecho de procederse a la siembra de un producto agrícola para considerarlo asegurado. El seguro tiene allí un aspecto análogo al de un impuesto.

e) El seguro agrícola debe ser integral, es decir, comprensivo de todos los riesgos y todos los accidentes naturales susceptibles de originar perjuicios de orden económico a la agricultura. En este sentido la disparidad de las características de nuestro suelo, clima, cultivos y riesgos que sobre ellos se ciernen, es un factor muy favorable para la implantación del seguro integral por cuanto ello produce una distribución de riesgos y muy difícilmente una acumulación de siniestros.

Una primera objeción surge a la posibilidad de establecer el seguro integral y es la que nace de la propia naturaleza del riesgo que no ha permitido aún obtener la necesaria experiencia como para poder determinar sus bases de explotación técnica. En ese sentido se expresa un autor argentino, el Sr. Domingo Borea quien en su trabajo "Los seguros rurales" (41), manifiesta que si bien algunas observaciones empíricas permiten saber, por ejemplo, que el Centro y Norte de las provincias de Santa Fe y Entre Ríos son mucho más castigadas por la langosta que la parte meridional de las mismas provincias, que el Oeste de la provincia de Córdoba (región de las sierras) es más azotada por el granizo que la parte Este de la misma, etc. las mismas no pueden servir de base para un seguro contra toda clase de riesgos. A igual conclusión llegan las compañías privadas que fueron consultadas sobre la materia por una Comisión Especial Parlamentaria en una encuesta celebrada en 1938, quienes manifiestan, por su propia experiencia, que las "incurSIONES hechas hacia el seguro integral han sido desastrosas" (42). Otros técnicos argentinos consultados sobre el mismo asunto hicieron notar las dificultades de la materia tales como los Doctores Acerboni y González Galé y el técnico informante del Ministerio de Agricultura (1918), Dr. Emilio Lehitte (43).

Es suficiente motivo la ausencia de estos elementos técnicos como para impedir el establecimiento del seguro agri-

cola integral en nuestro país?. Entendamos que nó por las siguientes razones:

a) Las bases técnico-matemáticas para la explotación de un seguro cuya necesidad social no es discutible, no tienen la misma exigencia que cuando se trata de seguros explotados por empresas privadas cuyos fines comerciales y lucrativos constituyen la principal razón de su actividad. Tal es el pensamiento de Alfredo Manes (14), quien con toda la autoridad de su prestigio afirma: "El estado que sólo admitiese como racionales - aquellos seguros en los que cabe calcular los riesgos con la exactitud matemática que permite el seguro de vida, o sin necesidad de llegar a tanto, el de incendios, pondría una barrera infranqueable al desarrollo y a los progresos del seguro. En Alemania, de haberse tenido esas exigencias, no se hubiera podido implantar el seguro social, hasta muchos años más tarde, pues cuando fué creado era aún mayor que hoy la desorientación que reinaba respecto al valor de estos riesgos de carácter social. La experiencia ulterior del seguro obrero alemán y sobre todo la del seguro de responsabilidad civil, demuestra que una rama del seguro puede reportar grandes beneficios sociales, sin descansar sobre conocimientos estadísticos exactos".

b) Por otra parte, la técnica actuarial y estadística ha desarrollado y aplicado toda una "teoría de los riesgos -- agravados" que consiste en el establecimiento de ciertos recargos sobre las primas consideradas de riesgos normales y que aplicadas en los seguros de vida han dado muy buenos resultados. En materia de seguro agrícola, se trataría de considerar su aplicación integral como un tipo de seguro agravado con respecto al seguro de granizo, sobre el cual existe experiencia de explotación.

c) Además, un seguro explotado por el Estado, puede, -- dado que su finalidad no es lucrativa, arriesgar la aplicación de primas que luego la experiencia puede ir corrigiendo en uno u otro sentido sin por eso resentirse ni la solvencia técnico-económica de la institución del Estado ni los intereses de los asegurados.

Una segunda objeción que se hace a la posibilidad del seguro agrícola integral la constituye el extremado costo que asumiría considerando que solamente las primas del seguro de granizo oscilan del 3,5% al 15% de las sumas aseguradas según las regiones.

Esta objeción ha sido rebatida por la Comisión Parlamentaria que estudió la posibilidad del seguro agrícola. En -- síntesis sus argumentos consisten:

a) Que la elevación en las primas del seguro de granizo es debida a factores como la auto selección de riesgos, la gran fluctuación de extensiones y valores asegurados de unos años a otros, la falta de acumulación de reservas de previsión

y al hecho que el seguro de granizo tal como lo explotan las entidades privadas cubre casi el total del valor de la cosecha, factores que no influirían si el seguro fuese explotado con sentido social, obligatorio y estatalmente;

b) Los riesgos dado el caso de seguro integral no se suman por cuanto la variedad de cultivos, época de siembra, climas, calidad de tierras, etc., producen compensaciones entre todos ellos produciendo "una resultante o promedio general de riesgos, tanto en el espacio, dentro de un año agrícola determinado, como en el tiempo a través de un largo número de años";

c) Finalmente, aunque los efectos de los diversos riesgos se sumarán no aumentarían proporcionalmente las primas por que éstas contienen gastos de administración y explotación que permanecerían casi constantes.

Por lo expuesto, entendemos que el seguro integral en nuestro país no sólo es posible sino necesario dado las características del riesgo, la ventaja de un costo reducido de explotación y las exigencias de su explotación por parte del Estado.

d) Si hemos demostrado que los riesgos de la agricultura son por la magnitud de los intereses que afectan, riesgos sociales; que la única forma compatible con la baratura de su costo y la racionalidad de su explotación es realizarlo obligatoria e integralmente, poco costará deducir que el único ente capacitado de hecho y de derecho para explotarlo es el Estado.

Hemos repetido en este trabajo y lo seguiremos diciendo que los seguros llevados a cabo por sociedades o compañías privadas, anónimas o no, están ligados a la obtención de un lucro y que transformar en negocio una necesidad colectiva, en dividendo o interés de un capital los riesgos a que se ve expuesta la sociedad, no es un criterio compatible con los nuevos conceptos que informan el derecho político.

El seguro agrícola explotado por el Estado es una realidad —ya lo hemos dicho— hasta en naciones bien aficionadas —por tradición y conveniencia a alejar al estado de toda operación con caracteres comerciales o financieros y en una Nación como la nuestra en que se han abierto los cauces de una política social, industrial y agraria avanzada no es concebible pensar en otra forma de explotación del seguro agrícola que por instituciones estatales.

Podría alegarse que las sociedades cooperativas o mutuas están capacitadas mejor que el Estado para tales funciones, pero no es posible cerrar los ojos a una realidad desgraciada en nuestro país y que consiste en que no existe en nuestro agro la cultura suficiente como para permitir funcionar, —con sus indudables ventajas, el principio cooperativo o el ma-

tual y dejar librada a la educación en la materia, las exigencias graves de la previsión, constituye una ingenuidad, o encubre otra finalidad que no es, ciertamente, la defensa de los intereses del agro.

69. Antecedentes legislativos nacionales.

La inquietud parlamentaria en la materia es de antigua data:

a) En 1913, un proyecto de seguro agrícola fué presentado a la Legislatura de Entre Ríos por el entonces diputado provincial Eduardo Laurencena. Sin embargo, el mismo autor reconoció posteriormente que una institución de esta naturaleza no podía tener carácter provincial, y proyectó la creación de una Comisión Interparlamentaria para el estudio del problema con carácter nacional;

b) En 1917, los diputados Bel Barco y Maidana presentaron un proyecto de seguro agrícola integral que no mereció consideración del respectivo Cuerpo;

c) En 1919, Leopoldo Melo presentó en el Senado un proyecto de cooperación de industrias agrarias en el que se abordaba el problema del seguro agrícola;

d) En 1926, el diputado Pastor reprodujo un proyecto de Mario Guido, en la Cámara de Diputados, sobre seguro agrícola integral que constituyó en su época el estudio más completo sobre la materia;

e) En 1934, a iniciativa del Senador Laurencena se crea una Comisión Parlamentaria de tres senadores y cuatro diputados con el encargo de estudiar y redactar un proyecto de ley sobre la materia;

f) Esta Comisión que renovó sus miembros legislativos en diferentes oportunidades fué asistida por Comisión Técnica constituida por los Ings. Emilio Rebueldo y Antonio J. Labiano y proclama su dictamen en 1942 sin que hubiere merecido consideración por ambas Cámaras. El trabajo de esta Comisión puede considerarse el estudio más valioso e integral sobre la materia realizado hasta la fecha.

g) Posteriormente, algunas leyes agrarias se refieren en su articulado al tema. La ley 12.636 de colonización, faculta al Consejo Agrario Nacional a implantar seguros agrícolas en las colonias que organice, mientras no se implante el seguro agrícola por el Estado y la ley 12.634 de crédito agrario establece la facultad de organizar una sección de seguros de carácter mutual contra riesgos agrícolas; a este respecto el Banco de la Nación confió a los actuarios Acerboni y González Gale la realización de un estudio especial sobre creación de la seg

ción Seguros Agrícolas del Banco.

b) Por decreto N° 15.157 del 14 de junio de 1944, el Gobierno de la Revolución creó una comisión especial para el estudio del seguro agrícola, dependiente del Ministerio de Agricultura e integrada por técnicos de este Departamento, Hacienda, Secretaría de Industria y Comercio, Banco de la Nación Argentina y Universidad de Buenos Aires que produjo informe que sirvió de base para los estudios de la nueva Comisión Interparlamentaria;

1) Finalmente y a raíz de un proyecto del diputado -- Eduardo A. Raña en el período legislativo 1947 se creó una Comisión Especial Interparlamentaria Mixta de Seguro Agrícola, formada por representantes de todos los sectores y de ambas Cámaras, que sobre la base de los proyectos y estudios anteriores, además del presentado por el diputado Martínez Luque en el período 1946, expidió un dictamen y elaboró un proyecto de ley que tuvo entrada en la Cámara de Diputados en su 39a. reunión (23/9/47) pero que no pudo ser tratada en ese período legislativo. No obstante, dada la seriedad e información de los estudios realizados, el carácter de la Comisión que contempló el pensamiento de todos los sectores y Cámaras, es posible afirmar que sus términos alcanzarán pronta sanción en el próximo período legislativo, por lo que expondremos el sistema general establecido en el mencionado proyecto de ley cuyo artículo contempla las necesidades de la materia.

70. Características generales del sistema proyectado por la Comisión Parlamentaria (1947)

En general, el sistema que se proyecta reúne las características que hemos comentado en párrafos anteriores, o sea, instituye un seguro con "fines sociales", obligatorio, integral y explotado por el Estado.

a) la obligatoriedad del seguro se extiende inicialmente a los cultivos de trigo y lino en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fé y Córdoba y en otras zonas económicamente aptas que se determinen. Constituye, pues, un sistema de obligatoriedad parcial aunque destinado a convertirse en general, en el futuro. Se ha adoptado este procedimiento en razón de ser el trigo y el lino los dos únicos cultivos sobre los cuales existe en la actualidad estudios fundados y cálculos financieros y en cuanto a las zonas, por ser aquellas las de mayor intensidad de cultivo. Posteriormente, el Instituto de Estudios e Investigaciones que también se proyecta estudiará la ampliación del seguro a nuevos riesgos y zonas.

La obligatoriedad está impuesta a través de la obligación que tiene todo productor de inscribirse en el Seguro Agrícola Nacional, efectuando declaración jurada de las superficies sembradas con cultivos a cubrirse con el seguro, variedad y --

pureza de la semilla empleada y de las obligaciones impuestas a los "agentes de retención". La alteración de los rendimientos para eludir el pago del aporte es severamente penada en el proyecto.

b) La integralidad se encuentra limitada por dos clases de excepciones perfectamente justificables. En efecto, hemos analizado en párrafos anteriores los riesgos a que está sujeta la agricultura. A través de la enumeración que hemos efectuado se puede apreciar que un número apreciable de los mismos son evitables y previsibles mediante un adecuado cuidado de la explotación, constituyendo tan sólo un problema de cultura agraria. Sería sumamente injusto pretender englobar dentro del seguro integral los riesgos provenientes nada más que de la incuria e ignorancia del agricultor. De allí que el proyecto de referencia luego de una referencia genérica a los riesgos a que está sujeta la agricultura y que son susceptibles de indemnización, excluya aquellos imputables a "desidia, malas prácticas culturales y otras causas semejantes producidas hasta el momento de la cosecha". Asimismo, se prescribe expresamente que no serán indemnizables los siniestros provocados por:

" a) Inundaciones que tengan carácter de catástrofe colectiva y aquellas que se produzcan con una periodicidad en determinadas zonas;

b) Quemazones e incendios;

c) Malezas o yuyos (plagas ley 4.863) o negligencia - provocada por malas prácticas culturales;

d) Enfermedades criptogámicas controlables;

e) Hormigas;

f) Invasión y pastoreo de animales;

g) Cultivos efectuados en zonas declaradas marginales;

h) Las pérdidas ocasionadas por la inobservancia de márgenes de previsión en el cultivo, que hubiesen hecho posible el evitarlas. "

A efectos de la vigilancia de este aspecto del seguro se dispone la creación de un Registro de productores negligentes e infractores a las disposiciones proyectadas, estableciéndose que cuando no observen en sus tareas agrícolas las prácticas adecuadas serán aprehendidos a la primera constatación y en caso de reincidencia serán incluidos en ese Registro con lo que pierden todos los beneficios que puede otorgarles el seguro permaneciendo obligados a cooperar con sus aportes, siempre que la suspensión no sea mayor de cinco años.

e) La explotación por parte del Estado se proyecta reg

lizarla a través de una entidad autárquica relacionada con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y que se denominaría Seguro Agrícola Nacional (S.A.N.). "Será una institución de derecho público y privado, siendo los componentes del directorio personal y solidariamente responsables de los actos dolosos que se cometieran por parte del mismo".

El Estado garantiza hasta la suma de cien millones de pesos las operaciones de seguro sobre trigo y lino que realice el S.A.N., debiendo entregarle a éste los fondos cuando sus recursos no alcanzasen a pagar las indemnizaciones debidas. Esta suma también respalda los compromisos que el S.A.N. asuma con entidades oficiales de crédito.

Además, el Estado se compromete a aportar anualmente el 5% del presupuesto del Instituto de Estudios e Investigaciones y a hacer efectivo, sin cargo de reintegro, el importe correspondiente a los gastos de instalación más los del primer año del presupuesto de sueldos y gastos de la institución.

La acción financiera del Estado es de carácter supletorio. La colectividad de los trabajadores agrarios soporta a través de su agremiación obligatoria sus propios riesgos, recurriendo a la Nación únicamente en aquellos casos que la repetición de los siniestros hiciera posible el agotamiento de los recursos.

71. El sistema de indemnizaciones.

Siendo las características del seguro agrícola, por ser explotado por el Estado, de tipo mutual, el importe de las indemnizaciones pagar en caso de siniestro es forzosamente un tema de la mayor importancia por cuanto su "quantum" incidirá decisivamente sobre la prima o aporte que deben realizar los asegurados.

La indemnización en caso de siniestro dentro del seguro agrícola tiene características singulares. El objeto del seguro, concebido como de tipo social, es permitirle al campesino los recursos suficientes para que pueda subsistir y continuar trabajando. El ideal en la materia es, entonces, reintegrar al productor el costo íntegro invertido en la producción, con excepción de utilidades e intereses sobre el capital invertido. Es decir, que el concepto de "lucro cessans" no se concibe en esta clase de seguros.

Pero, aún así, es evidente que el ideal que hemos expuesto resultaría en principio muy gravoso y constituiría una carga muy pesada para los agricultores asegurados. Entonces, la solución más adecuada consiste en reintegrar al productor aquellos gastos que podrían denominarse primarios o forzosos, sin los cuales no es posible pensar en la existencia de producción y agregarle los relativos a la manutención del productor y su

familia.

El proyecto que nos ocupa dice expresamente que la indemnización cubrirá "el valor de las semillas y gastos fijos de cultivo, comprendiendo en éstos un mínimo de manutención -- del productor y su familia que lo determinará el Seguro Agrícola Nacional". ¿Qué debe entenderse por "gastos fijos de cultivo"? Para ello es necesario estudiar los distintos tipos de cuentas culturales establecidos por la técnica de las contabilidades de costos. La Conferencia Nacional para uniformar los métodos de cálculo de los costos de producción en Agricultura que se reunió en Buenos Aires en el año 1936 estableció una cuenta basada en los siguientes conceptos:

a) Arrendamiento;

b) Gastos de Producción, divididos en a') Gastos especiales de cultivo divididos a su vez en fijos: como la adquisición de abonos, semillas, labores de la siembra, materiales para desinfección de la semilla y tratamiento contra las plagas, seguros contra granizo, trabajos culturales, etc.; y variables tales como los materiales para la recolección de la cosecha, la trilla y el desgrane, los envases, los transportes, mermas y deterioros, y los gastos de comisiones, entregas, depósitos y ejecución de la venta. La distinción se hace en base a considerar a los primeros, proporcionales a la extensión de tierra sembrada y los segundos, proporcionales al rendimiento; b') Gastos generales de explotación, subdivididos a su vez en: a'') Impuestos, patentes y cánones de riego; b'') Seguros de riesgos agrícolas, accidentes e incendios y e'') Cuotas de conservación y mantenimiento de las mejoras permanentes, de los animales de trabajo y de los implementos, máquinas, herramientas y útiles; c) Salarios del personal, subdivididos también en: a'') remuneración de la dirección, administración y vigilancia de la explotación y del trabajo del productor y su familia; b'') sueldos del personal fijo; c'') sueldos del personal ocasional y d'') pagos a contratistas, tales como juntadores de maíz, de frutas, de viñedos, aradores, cosechadores, habilitadores, destajistas, etc.

c) Amortizaciones;

d) Intereses y fondos de previsión para riesgos no asegurables.

Como vemos, la Comisión que estructuró el proyecto ha desechado numerosos factores del costo de producción, considerando que el colono puede seguir trabajando aunque no se le indemnicen estos gastos.

Por su parte, la anterior Comisión Parlamentaria que expidió distantes en el año 1942, señalaba que la exclusión de diversos factores en la indemnización tenía su razón en los siguientes considerandos:

a) El arrendamiento, en primer término, porque tan solo una parte, cada vez más reducida de colonos explota en estas condiciones el campo (la mayor parte se realiza a porcentajes sobre la cosecha, por propietarios o en regímenes mixtos de porcentaje y dinero) y en caso de indemnizárseles, este concepto, se crearía una desigualdad con respecto a los propietarios para quienes, una indemnización de este tipo, equivaldría a admitirles el reconocimiento de un interés ganado por el capital representado por el valor del campo y, en segundo lugar, el perjuicio que sufre en caso de no percibir arrendamiento el dueño del campo es mucho menor que el que supone la paralización de las actividades del agricultor, además de que si éste continúa sus labores podrá saldar la deuda en años siguientes;

b) Los gastos especiales de cultivo variables no tienen razón de ser estrictamente indemnizables por cuanto se supone que la cosecha ha sido perdida y en caso contrario, de haberse cosechado tan solo una parte, de ella, su valor serviría para el pago de los gastos originados. En cuanto a los implementos de trabajo necesarios, en la práctica, el chacarero no compra útiles, materiales ni caballerías todos los años sino en ocasión de haber obtenido una buena cosecha o una remuneración aceptable que le permite renovar sus útiles;

c) Entre los gastos de explotación, los indicados en el punto a'') son gastos que preocupan nada más que a los agricultores propietarios y generalmente forzosos, se explote o no el campo; los seguros, se abonan en el momento de la primera comercialización de manera que se sobrentiende que en caso de no existir producción no se paga aporte, o se estipulará por vía de reglamentación un importe mínimo; finalmente, en cuanto a lo indicado en el punto c'') cabe aplicar lo que hemos manifestado en el punto anterior relativo a los implementos de trabajo;

d) En cuanto a los salarios del personal, descontando los relativos a la persona del agricultor y su familia que son indemnizados, los otros salarios son en gran parte motivados por las tareas de recolección por lo que es aplicable lo indicado en el punto b). En cuanto a los originados por el cuidado y conservación del cultivo pueden considerarse como mínimos y que no constituyen una necesidad urgente del productor;

e) En lo referente a las amortizaciones, si bien es de buena práctica contable realizarla todos los años, es posible admitir, dadas las condiciones particulares de la explotación agrícola, que las mismas sólo tengan lugar en años de bonanza en que el producido de la explotación lo permite con holgura;

f) Finalmente, los intereses y fondos de previsión contra riesgos no asegurables no son, en modo alguno, importantes exigibles sino supeditados como el anterior a la obtención de utilidades.

En definitiva, quedan como gastos a indemnizar en ca-

so de producción de un siniestro amparado por el seguro agrícola los siguientes:

a) Gastos fijos de cultivo, entre los que comprendemos los relativos a la compra de semillas, además de los enumerados bajo el punto "b) a') fijos", de la clasificación anterior, excluido el seguro contra granizo;

b) Gastos de manutención del agricultor y su familia.

Otra disposición del proyecto que comentamos establece que el Seguro Agrícola Nacional podrá indemnizar hasta el 75% del rendimiento medio o básico de una zona, siempre que la indemnización a pagar no sea superior al importe indicado anteriormente. Se considera rendimiento básico el promedio de los últimos diez años en zonas de características ecológicas homogéneas.

Se proyecta establecer que las indemnizaciones serán inembargables e inalterables y que "será nula toda venta, cesión o constitución de derecho que recaiga sobre ellas y que impida su libre disposición por el titular de la misma, salvo las deudas por jornales del producto indemnizado".

72. El sistema de fijación y recaudación de los aportes.

La cuestión de establecer el aporte o prima que deben satisfacer los asegurados es posiblemente, el problema más delicado de la implantación del seguro agrícola obligatorio, — pues ha de conciliarse en su fijación las exigencias técnicas de la operación del seguro con las posibilidades del agricultor y su natural disposición a rehuir toda operación compleja.

En principio, tratándose de un seguro mutual el aporte total a satisfacer deberá ser tal que permita equilibrar — los egresos originados por las indemnizaciones y los gastos — de administración, explotación, etc., además de ir permitiendo la constitución de fondos de reservas destinados a cubrir pérdidas extraordinarias o a permitir la extensión del seguro a zonas menos propicias o cultivos de más riesgos.

Como dividir ese aporte total entre los distintos — agricultores?. "Prima facie" el sistema más adecuado sería repartir las cuotas de acuerdo, en primer lugar, al número de — hectáreas sembradas por cada agricultor y en segundo término, de acuerdo a la peligrosidad de la zona en que la siembra fue efectuada. Sin embargo, también aquí el carácter social que posee este seguro y las condiciones particularísimas de la explotación agrícola se imponen a las exigencias técnicas del — mismo.

En efecto, si el seguro se desea adaptar a las verda-

deras posibilidades del agricultor debe basarse en el producido de su cosecha y no en el número de hectáreas sembradas, pues sabemos que aquello es lo único positivo y real que le acuerda su trabajo. Además, este sistema consulta la única forma práctica de cobro y permite abonarlo en la época más propicia para el agricultor, aquella en que más dinero tiene. Tal es el criterio sustentado por el proyecto a que hacemos referencia que establece que "los aportes a cargo de los productores se fijarán sobre el valor del producto en el momento de su primera comercialización, acto en el que será recaudado".

Por otra parte, el hecho de las distinta peligrosidad de las zonas nos lleva al problema de si el aporte ha de hacerse en forma uniforme o si se admitirán tasas diferenciales. Esta, hemos dicho, sería la forma técnica más adecuada. Pero presenta grandes dificultades. En efecto, "cómo determinar la delimitación de las zonas, pues siendo objeto de seguro numerosos y variados riesgos, no todos con igual grado de peligrosidad en la misma zona, resulta muy complejo, cuando no imposible, la determinación de la peligrosidad total de la zona, y los límites de ésta. Para salvar éstos inconvenientes, se requeriría en primer lugar, una larga experiencia y en segundo término una numerosa escala de tasas para no dar lugar a bruscas variaciones especialmente en zonas adyacentes". (45). Además, sería poco justo recargar a los agricultores de las zonas más afectadas por los siniestros agrícolas porque sus utilidades son menores y su situación es de inferioridad frente a los trabajadores de zonas menos peligrosas. No olvidemos que se trata de un seguro social y de aguda agraria.

Algunos sistemas intermedios se han propuesto y otros adaptados por algunas legislaciones para resolver el problema del aporte. Así, por ejemplo, el que propugna una tasa mínima uniforme y aplicaciones mayores en zonas de más peligrosidad — que serían hechas efectivas por el Estado.

El criterio sustentado por la Comisión Parlamentaria ha sido justamente el de inclinarse por una solución eminentemente práctica como es el de fijar porcentajes fijos aplicarse sobre el precio oficial del día de la primera comercialización de los dos productos con que comenzaría sus operaciones, el S.A.N., valor en chacra, y establecidos en el tres y medio por ciento para el trigo y cuatro y medio por ciento para el lino. Posteriormente, al extenderse las operaciones a nuevos productos los porcentajes serán establecidos por el propio S.A.N. en base al asesoramiento del Instituto de Estudios e Investigaciones cuyas funciones veremos.

El procedimiento de recaudación de los aportes es también sumamente práctico y poco costoso y ha sido experimentado con todo éxito en el sistema creado por la Junta Nacional de Carnes. Consiste en el establecimiento de "agentes de retención" quienes serán "toda persona jurídica o de existencia visible — que realice la primera operación de compra del producto asegurado". Bajo sanción de severas penalidades estos agentes de reten-

ción, deberán retener los porcentajes referidos y deberán depositarlos en el Banco de la Nación Argentina, cumpliendo las formalidades que al efecto se establecerán por vía de reglamentación. Estos importes tienen privilegio especial a favor del S.A.N. y que se constituirá sobre la generalidad de los bienes del agente de retención.

Como un elemento más destinado a abaratar el costo del seguro se proyecta la exención de toda clase de impuestos, para las operaciones relacionadas con su constatación y ejecución.-

73. El capital del S.A.N.

Siguiendo el criterio, aunque con algunas innovaciones fundamentales, que hemos visto en el caso del S.A.C., la institución que tendrá a su cargo la realización del seguro agrícola estatal no es dotada de capital inicial alguno, ni se fija, ateniéndonos siempre a las disposiciones del proyecto que venimos comentando, cuál ha de ser éste en el futuro.

No ha creído conveniente la Comisión Parlamentaria seguir el criterio adoptado por la "Corporación del Seguro Federal de Cosecha" instituida en Estados Unidos que fija a esta entidad de funciones similares a la proyectada en nuestro país un capital en acciones de 100.000.000 de dólares suscriptos -- por el gobierno de aquél país.

Se establece, sí, la garantía del Estado por la suma y en la forma que hemos visto al destacar la naturaleza estatal del seguro. Pero nada se ha proyectado en materia de formación de un capital siquiera mínimo ni tampoco en una materia tan esencial como es el destino a que se destinarán los fondos que se consideren utilidad de la Institución y que son muy posibles de producirse dado el sistema adoptado de aporte uniforme.

Únicamente se hace mención en el articulado de referencia de que los fondos del S.A.N. estarán constituido por:

- a) El aporte de los productores;
- b) Las multas que se impongan por infracciones a la ley;
- c) Donaciones y subsidios;
- d) Los intereses y rentas provenientes de las inversiones;
- e) Un subsidio anual equivalente al 50% del presupuesto que apruebe el Poder Ejecutivo con la intervención del Ministerio de Hacienda, para el Instituto de Estudios e Investigaciones del Seguro Agrícola destinado a su financiación;
- f) El importe sin cargo de reintegro, de los gastos -- de instalación, más los del primer año del presupuesto de sueldos y gastos del Seguro Agrícola Nacional que apruebe el Poder Ejecutivo con intervención del Ministerio de Hacienda. Este importe será entregado al Seguro Agrícola Nacional en la fecha de la iniciación de sus funciones.

74. Organismos directivos, ejecutivos y técnicos del S.A.N.

La dirección del Seguro Agrícola Nacional es confiada a un directorio compuesto por Presidente y seis vocales nombrados por el Poder Ejecutivo y a razón de: a) Uno por el Banco de la Nación Argentina; b) Uno por el Instituto de Promoción e Intercambio; c) Uno por el Ministerio de Agricultura de la Nación y d) Tres por las entidades agrarias regionales que cooperen en la aplicación del seguro por el Estado. La duración de sus mandatos se extiende a seis años, a excepción de los tres últimos representantes cuyo primer período será de tres años, pero en lo sucesivo de seis años.

Se proyecta además de las incompatibilidades generales relativas a los concursados, etc., una incompatibilidad que entendemos debe ser extendida a todos los organismos aseguradores del Estado y que consiste en inhibir para formar parte del directorio los miembros del directorio o administradores de entidades aseguradoras, o personas que tengan intereses en las mismas.

Además de las funciones generales propias de estos organismos se proyecta encomendar al Directorio de la Institución la función de fijar anualmente los aportes e indemnizaciones de cada producto, las zonas en que se aplicará el seguro y los riesgos a cubrir, facultades vitales para la buena marcha del seguro. Asimismo y por razones fundadas y en los casos previstos se proyecta otorgarle facultades en el sentido de fijar primas e indemnizaciones de excepción.

Como principal órgano ejecutivo se crea la Gerencia desempeñada por un gerente que "tendrá a su cargo el funcionamiento administrativo y financiero del organismo asegurador, como así también el contralor de la determinación de pérdidas y pago de indemnizaciones, recaudación de aportes y preparación del presupuesto anual del organismo que someterá a la aprobación del directorio a cuyas reuniones podrá asistir, con voz pero sin voto".

La Comisión, con excelente criterio, ha proyectado crear un organismo técnico asesor del S.A.N. y que pensamos puede adoptarse en institutos similares dada la naturaleza eminentemente técnica de las operaciones de seguro. Se trata del Instituto de Estudios e Investigaciones del Seguro Agrícola, del cual, la sola enunciación de sus funciones nos da una idea de la trascendencia que su acción tendrá en el futuro del organismo. Le corresponde:

- a) El estudio permanente del seguro agrícola y demás aspectos técnicos de la producción relacionados con él mismo;
- b) Informar a la dirección y gerencia sus conclusiones sobre aportes, indemnizaciones, zonas, riesgos asegurables, determinando las modificaciones o ampliaciones correspondientes;

c) Asesorar al directorio en los estudios correspondientes sobre posibilidades de extender el beneficio del seguro a otros productos y regiones;

d) Estudiar y proponer al directorio seguros experimentales sobre diversos cultivos en las zonas características y más aptas de cada uno por un plazo de tres años, a fin de determinar la implantación permanente del seguro sobre los mismos. Este plazo podrá ser prorrogado por igual término de acuerdo con los resultados obtenidos;

e) Deberá invertir el subsidio anual otorgado por el Estado en investigaciones tendientes a la mejor aplicación del seguro y sus posibles ampliaciones en relación a la economía agraria en general.

Se lo faculta para requerir directamente de otras reparticiones oficiales o entidades privadas las informaciones necesarias para el mejor desempeño de sus actividades.

Otra disposición elogiada es la que dispone que el Director del Instituto deberá poseer el grado máximo de las Facultades de Agronomía o Ciencias Económicas, que significa un reconocimiento a los méritos ganados por los profesionales de estas dos disciplinas.

El proyecto que comentamos prevé también el establecimiento de severas penalidades "aparte de las sanciones comunes" para todos aquellos funcionarios o empleados del S.A.N. "que utilice en beneficio propio o de terceros, las informaciones que en razón de sus funciones lleguen a su conocimiento". Entendemos que constituye una saludable medida de interés público y que debería extenderse a otros organismos similares del Estado (Ver apartado 42).

75. Reformas al proyecto aprobado por la Comisión Parlamentaria.

Entendemos, de acuerdo al objeto de nuestra tesis y a lo que expondremos en el capítulo X, que el Seguro Agrícola Nacional explotado en la forma sugerida en el proyecto que hemos comentado, debe formar parte integrante del Instituto Nacional de los Seguros que habremos de sugerir como instrumento necesario a la racionalización de la estructura del seguro en función de la economía nacional. Implícitamente ello permitiría asignar un capital inicial a las operaciones del seguro agrícola y otorgar destino a las posibles utilidades técnicas que se deriven de la explotación de este seguro, una parte de las cuales podrían destinarse por ejemplo, al fomento de la cultura agronómica de nuestros campesinos, además de la coordinación de esta rama de seguros con otras de distinta naturaleza.

C A P I T U L O V I I I

EL SEGURO - CRÉDITO

66) Importancia del crédito en las actividades económicas.- 67) Los riesgos de las operaciones de crédito.- 68) El seguro-crédito.- 69) Principios técnicos y prácticos.- 70) Formas de intervención del Estado.- 71) El seguro-crédito a la exportación en Francia.- 72) El seguro-crédito a la exportación en otras naciones europeas.- 73) El sistema americano.- 74) El seguro-crédito bancario.- 75) Posibilidad de estatuir el seguro-crédito en nuestro país.-

66. Importancia del crédito en las actividades económicas:

El crédito puede definirse, como lo hace Ch. Gide (46), como el cambio de una riqueza presente por una riqueza futura y supone en quién lo concede la realización de un acto de fé (credere) en la persona que lo toma ligado a la posterior cancelación de la deuda.-

Institución concebida en los mismos albores de las relaciones civilizadas de los hombres, el crédito, ocupa hoy un lugar de máxima importancia en las actividades económicas, pudiendo concebirse que sin su rol creador de demandas la producción de riqueza se reduciría a proporciones infinitamente menores y no habría posibilidad de impulsar el progreso humano en muchas de sus manifestaciones más esenciales.-

Los créditos clasificados generalmente en civiles que son aquellos que no tienen por objeto facilitar el ejercicio del comercio, comerciales, estipulados en todos los procesos que van de la producción al consumo de mercaderías y políticos, realizado con estados o instituciones públicas, constituye un factor vital indispensable a la estructura económica moderna. Realizados entre consumidores, detallistas, mayoristas, productores, banqueros, etc. eslabona una cadena de intereses ligados entre sí que se entrelaza y forma una sutilísima trama sobre la que descansa la mayor parte de las operaciones productivas, comerciales y de consumo pues las operaciones de esta índole que se realizan sin su intervención son casi insignificantes.-

No ha de extrañar, por consiguiente, que quienes han estudiado los fenómenos observados periódicamente en la economía universal, con sus sucesivas fases de prosperidad y depresión, hayan querido encontrar en el crédito y en la forma en que es utilizado la principal causa de tales fenómenos. La teoría "monetaria" de los ciclos económicos y su principal expositor R.G.Hawtrey (47) afirma que todo el proceso cíclico observado en la economía moderna, con sus etapas de prosperi-

dad, inflación, depresión, deflación y sus movimientos o fases ascendentes y descendentes, son productos de las alteraciones que sufre el crédito, especialmente el de mayor magnitud: el bancario. Otras teorías del ciclo se basan en otros elementos para establecer sus causas, pero admiten de mayor o menor grado la influencia decisiva que la distribución del crédito tiene en la agudización de los fenómenos cíclicos. Y si recordamos, a través de algunas experiencias cercanas, los incalculables efectos de orden moral, político y social que traducen -- siempre las etapas depresivas no podemos menos que admitir que la colectividad está vitalmente interesada en impedir o por lo menos amortiguar estos procesos, considerados los más importantes para el normal desarrollo de la convivencia humana, a través de una política económica adecuada en la cual no puede faltar la acción reparadora del seguro.-

En efecto, si suponemos que la trama urdida con el crédito se rompe cuando un deudor se ve impedido de cumplir su obligación, y que esta defección se propaga en todas direcciones por la trabazón íntima de todas las operaciones crediticias, contribuyendo a precipitar una crisis, es razonable admitir -- que si la acción reparadora del seguro se ejerce desde un primer momento reparando la pérdida, la destrucción de riqueza -- que se opera en el patrimonio del primer acreedor, y evita, por consiguiente, su quiebra, el proceso "acumulativo" de las gases descendentes de los ciclos económicos se verá enormemente amortiguado.-

Resulta, en consecuencia, extremadamente valioso para el estudio que venimos realizando no solo por lo que se desprende de las consideraciones anteriores con relación a la importancia del seguro en las actividades económicas, sino con vistas a los intereses comunes de la sociedad que pueden resultar sustancialmente beneficiados de la acción reparadora de la previsión, en un campo en que hasta el presente la experiencia habida en el país es prácticamente nula, el estudio de los -- principales lineamientos teóricos de esta rama del seguro y -- desprender de ello las ventajas que su implantación aportaría a la economía nacional.-

67. Los riesgos de las operaciones de crédito.-

De la definición del crédito que hemos apuntado en el apartado anterior surge que su operación constituye una fuente de hechos inciertos ligados a su cancelación. El deudor debe crear, con el crédito que ha percibido, una riqueza por lo menos igual que le permita saldarlo. Y la creación de esta riqueza depende de una serie de factores muchos de los cuales son imprevisibles para el deudor o de tal naturaleza forzosa que -- su acaecer resulta irremediable.-

En general, suelen clasificarse los riesgos provenientes de las operaciones de crédito en:

- a) Normales, que conducen a la insolvencia del deudor

como resultado de contingencias comerciales comunes;

b) Catastróficos, resultantes de calamidades naturales; terremotos, tempestades, etc.;

c) Políticos, divididos a su vez en a') directos, provenientes de la destrucción de todo o parte del activo del deudor por guerra, revoluciones, etc. y b') indirectos, medidas adoptadas en el comercio internacional que impidan el pago u ocasionen un perjuicio financiero al acreedor por el retardo - incurrido, debido por ejemplo, al bloqueo de divisas, etc.-

Por supuesto, que la legislación, desde muy antiguo, ha establecido una serie de garantías previendo el incumplimiento de la obligación por parte del deudor se traten de créditos civiles, comerciales o políticos y existen consagradas, también, por las leyes o por las costumbres, una serie de medios tendientes a garantizar el cobro de las deudas. Pero puede suceder que agotados todos los recursos que un acreedor puede seguir - contra su deudor para obtener el reintegro de su crédito, éste se encuentre en la imposibilidad de resarcirle en todo o en parte el crédito percibido y en consecuencia el patrimonio del acreedor sufra una pérdida definitiva.-

Es decir, que podemos encontrar en la operación de crédito la existencia de dos estados en el riesgo que necesariamente implica la operación. Uno, determinado por el peligro - que corre el acreedor de no percibir el importe de su crédito y contra el cual se cubre recurriendo a las garantías que juzgue necesarias o que la práctica de la naturaleza del crédito aconseja y otro, el que habiendo acudido a estas garantías y ejecutadas las mismas no se alcance a cubrir el monto de la operación y en consecuencia, subsista para su patrimonio una pérdida definitiva.

Esta pérdida definitiva puede acarrear diversas consecuencias en el patrimonio del acreedor: A) Puede ocasionar un desequilibrio transitorio de su situación de Caja que lo precipite a una situación financiera angustiosa que repercuta, a su vez, sobre la solvencia de su crédito, aún en el caso de que la deuda sea cobrada en fecha posterior a su vencimiento; b) - Puede determinar una pérdida que supere sus reservas para inoperabilidad y por consiguiente disminuya los beneficios, aumente las pérdidas o configure, en su caso, un estado de propia insolvencia frente a sus propios acreedores y c) La no percepción del crédito a la época prevista puede, asimismo impedir la obtención de un lucro esperado por el acreedor merced a la inversión asignada al importe del saldo de la deuda.-

La prevención de estos riesgos, vitales a la economía individual y por ende a la colectiva, movió, como en tantos otros aspectos de las actividades económico-sociales, a encontrar en el seguro el elemento previsor y reparador que utiliza se aquí también los beneficios de su técnica en pro de la integridad del patrimonio económico y la propia seguridad social.-

68. El seguro de crédito.-

La mutualidad de los acreedores amenazados de una pérdida definitiva en sus patrimonios provenientes de la insolvencia de los deudores o de otras contingencias no cubiertas por las garantías usuales del crédito, se organiza técnicamente a efectos de reparar tales daños creando el seguro de créditos, mediante el cual, y merced a un pequeño aumento en los gastos generales, se reparará cualquier clase de pérdida normal previsible resultante de la incobrabilidad de los deudores, salvaguardando la continuidad de la empresa a través de los peligros de las crisis y de los desequilibrios resultantes de la iliquidez del activo exigible.-

Cumple, en sus formas usuales de organización, un rol preventivo informando imparcialmente sobre la solvencia de los clientes del acreedor o las condiciones especiales en que puede encontrarse el mercado extranjero con el que el acreedor opera; un rol curativo, porque caso de siniestro, mantiene el equilibrio financiero de la empresa; un rol activo, puesto que los bancos acostumbra a conceder más crédito a aquellos comerciantes que tienen así garantizados sus activos exigibles y un rol accesorio, de tipo contencioso, dado la subrogación operada en favor de la entidad aseguradora para el cobro del crédito impago.-

Constituido en un nuevo engranaje de la economía, viene en ayuda del comercio y de la industria, así como de los establecimientos bancarios, eximiendo a unos y a otros de las inquietudes que producen los riesgos excesivos, operando así una verdadera división del trabajo en provecho de todos los elementos que integran la actividad de una economía nacional y debe considerársele como un verdadero multiplicador de las energías económicas.-

Un autor (48) ha podido decir que el seguro-crédito es un verdadero mirador de la economía porque está en condiciones de reflejar la sucesión de las fluctuaciones cíclicas tan pronunciadas desde el advenimiento del maquinismo. Adelantándose a otras manifestaciones económicas. Ello se ha podido observar en la crisis del año 1930, donde debido a prácticamente la novedad de las operaciones de seguro-crédito las entidades que lo explotaban en Europa, sufrieron grandemente los efectos del colapso. Las quiebras comerciales y civiles, la menor actividad, el menor volumen de negocios, la falta de crédito, etc. disminuían las primas mientras que los riesgos se agravaban tornando cada vez más oneroso el reaseguro. Ello movió al Estado a constituirse en reasegurador de estas operaciones evitando así los efectos que la quiebra de una de estas entidades aseguradoras producirían en la economía.-

De acuerdo a la clasificación que hemos expuesto en páginas precedentes corresponde determinar aquí si todas las clases de crédito pueden ser alcanzados por los beneficios del seguro.-

Con respecto a los créditos civiles, la doctrina entiende que no constituyen materia típicamente asegurable por cuanto su contratación es de carácter excepcional, es decir, no reviste el carácter continuo y renovado que se observa en los créditos comerciales. Por otra parte, el patrimonio del deudor, es en estos casos, tenido por muy en cuenta para concertar la operación y el riesgo se encuentra así ampliamente garantido, dado que estos créditos que no tienen generalmente el carácter de urgencia ni la tramitación de los seguros comerciales. Finalmente, en caso de producirse la insolvencia de un deudor civil la repercusión de este hecho no tendrá nunca los efectos que es posible admitir tratándose de créditos comerciales ya que no existe aquí el entrelazamiento que es característico en las actividades económicas y donde la imposibilidad de cobrar un crédito podría tener los efectos que hemos analizado anteriormente.-

Dejemos sentado que ni técnicamente ni jurídicamente - existe imposibilidad de poder asegurar esta clase de créditos. Solamente queremos señalar que el campo de aplicación es restringido. Así, por ejemplo, los créditos al consumo son perfectamente asegurables a pesar de constituir una categoría de créditos civiles.-

Con respecto a los créditos comerciales por las razones que hemos expuesto, son considerados como los créditos típicamente objeto de operación de seguro.-

Finalmente, con relación a los créditos políticos, el riesgo que corre el acreedor es sustancialmente distinto al corrido por los acreedores de las categorías anteriores. Aquí el hecho del pago no de la solvencia del deudor, depende, sino tan sólo de la voluntad de pagar que posean los representantes de la colectividad a la que se ha concedido el crédito, de manera que no puede admitirse por definición, la realización de una operación de seguro. Por otra parte, los riesgos de esta índole no son mensurables técnicamente y no existe, por tanto, posibilidad de establecer primas adecuadas ni posibilidad de repartirlo en una masa considerable de asegurados.-

69. Principios técnicos y prácticos.-

Siguiendo a Benítez de Lugo (49), expondremos sintéticamente cuales son los principios técnicos en que se asienta la organización de esta rama de seguros:

a) que la organización que toma a su cargo la explotación de los mismos debe estar dotada de una gran capacidad financiera, de allí que a veces sea ineludible el apoyo del Estado;

b) que el asegurado sea una persona de proceder intachable y que en su conducta comercial no se avenga a la concesión de créditos aventurados o especulativos, estableciéndose para estos casos la irresponsabilidad del asegurador;

c) Que los riesgos sean perfectamente especializados, es decir, que debe tenerse en cuenta por parte del asegurador la naturaleza de los créditos que concede el asegurado: clase de clientes, formas del crédito, regiones, etc. Además los créditos deben provenir de operaciones ciertas, lícitas y por cantidades líquidas concedidas con fines de lucro;

d) Que, puesto que es una norma económico-financiera -- que un número de deudas permanecen al final de cada ejercicio impagas, constituyendo ello un riesgo propio de las operaciones comerciales y previsibles a través de Reservas de incobrabilidad, la cobertura del riesgo de crédito no se extienda sino hasta un porcentaje de la suma asegurada que los distintos tipos de pólizas establecen en el 60%, 75%, 80%, etc.;

e) Que se establezca un máximo de garantía, pasada la -- cual, surja la irresponsabilidad del asegurador, que puede referirse a cada deudor individualmente considerado o por una cifra global comprensiva de todos los mismos;

f) Que exista combinado con el seguro un servicio de información sobre la solvencia de los deudores como condición de una explotación racional del mismo. Esta información es prestada por agencias internacionales que poseen vastísimas clasificaciones de firmas comerciales determinándose la capacidad de crédito que goza cada una de ellas.-

Estas normas son especialmente aplicables a los seguros denominados "globales" que se extienden a todos los créditos -- del asegurado y con relación a su no pago por parte del deudor al vencimiento de su plazo. Existen además otros planes consagrados por la práctica: el seguro general de solvencia, que cubre el riesgo de insolvencia o quiebra de los deudores del -- asegurado; seguro de crédito a la exportación, al cual nos referiremos en páginas posteriores; seguro de pérdidas extraordinarias, que cubre las pérdidas sufridas por un comerciante, sobre sus créditos anuales, cuando ellos pasan de determinada -- proporción; seguro de créditos determinados, que garantiza la solvencia de los deudores previamente determinados con relación al capital, intereses, etc.-

70. Formas de Intervención del Estado.-

Además de la intervención del Estado como reasegurador de esta rama existe implantado en numerosos países una acción estatal producto de las condiciones alcanzadas por la estructura económica moderna. En efecto, dado que los nuevos métodos industriales producen un extraordinario aumento de la oferta de productos, mientras que la demanda sólo es posible aumentar la mediante la concesión de créditos, es evidente que estas -- operaciones irán adquiriendo una importancia cada vez mayor -- dentro de una determinada estructura económica nacional, hasta alcanzar un grado que podemos calificar de "saturación" de las posibilidades internas de consumo. Se impone en consecuencia, la conquista de los mercados exteriores como único medio de ob tener una remuneración provechosa de los capitales invertidos,

asegurar el balance comercial y el cambio y para pagar, a su vez, las deudas exteriores. Las naciones acuden, por lo tanto, a toda forma de fomento a las exportaciones. Pero a medida que esta clase de operaciones se extienden, dada la inestabilidad del mundo económico, los riesgos aumentan. El exportador, individualmente considerado, no puede soportar tales riesgos y reclama entonces la financiación de sus operaciones. El banquero y el intermediario (avales, cartel "ducroire", etc.) se declaran incapaces por cuanto éstas operaciones evaden su esfera normal de competencia. Y es entonces que el Estado, convencido de la importancia vital que las exportaciones tienen para la economía nacional, acude en defensa de los exportadores subsanando la insuficiencia de la acción privada y estableciendo a través del seguro-crédito a la exportación un sistema técnico y eficaz de prevención y reparación del peligro de insolvencia.

Con posterioridad a la guerra de 1914 esta intervención del Estado acusa caracteres de más en más importantes. Las entidades privadas que en un principio se dedicaban a la cobertura de los riesgos que hemos denominado "normales" ven ahora completada su acción por institutos de Estado que aseguran los riesgos denominados "políticos", para más tarde extenderse a toda clase de garantías, asegurando el pequeño y el medio riesgo usualmente excluido por los aseguradores privados, aceptando los riesgos comerciales normales sobre países en que una inestabilidad política y económica inhibía la actividad privada, etc.º

Las formas de esta intervención han sido variadas. Se han creado compañías con participación del Estado y las entidades aseguradoras que explotan el seguro-crédito para la explotación de tales riesgos, con representación en los organismos directivos de representantes de comercio, industria, etc.; se han establecido organizaciones puramente estatales para la exclusiva contratación de los riesgos políticos; se han agrupado a los exportadores, comerciantes, industriales de una misma rama sujetas a los riesgos pequeños y medianos no asegurados por las entidades privadas para que en colaboración con el Estado establecer un organismo asegurador, etc.-

La extensión de estas operaciones llegó a hacer informar a una Sub-comisión de la Conferencia Económica Mundial -- (1933) que "durante los años que han seguido a la guerra se ha asistido en diferentes países al desarrollo de barreras de tarifas y simultáneamente a una tendencia más y más grande a reemplazar a los subsidios del gobierno. Este hecho, particularmente, bajo la forma indirecta de otorgamiento de créditos o garantía de riesgos destinados a ayudar más o menos temporariamente, en razón del estado anormal de la economía mundial, la industria del país y la exportación de sus productos".-

71. El seguro crédito a la exportación en Francia.-

La Nación francesa ha sido una de las primeras en impulsar y desarrollar las formas de seguro estatal de créditos a -

la exportación. El primer paso fué dado en el año 1928, después de largos debates y conferencias de los consejeros del comercio exterior y determinó la garantía del Estado con relación a los riesgos políticos corridos por los exportadores. Se extiende exclusivamente a exportaciones destinadas a: 1) Administraciones públicas extranjeras; 2) Sociedades francesas o extranjeras encargadas de un servicio público en un país extranjero; 3) Empresas francesas o extranjeras que hayan tratado con una de las categorías de compradores del punto siguiente a condición expresa de que tales empresarios tengan una delegación para el recobro directo sobre la entidad pública o privada a quién van destinadas las exportaciones y 4) A los exportadores privados extranjeros si los exportadores franceses obtienen por las libranzas a efectuar una garantía formal del Estado extranjero.-

La ley además determina que las exportaciones deben obligatoriamente ser destinadas a países o colonias que hayan concluido con Francia tratados comerciales. A los efectos de la misma se entiende por exportaciones sometidas al régimen de garantía; a) las mercaderías exportadas a condición que ellas sean producidas en Francia o sus colonias; b) los trabajos o servicios a efectuar en los países extranjeros a condición que tales trabajos o servicios sean accesorias de las mercaderías exportadas y no formen más del 25% del monto de las mercaderías garantidas.-

Los contratos deben estipularse en francos o de otro modo al tipo de conversión por cuanto el Estado no corre riesgos de cambio. Asimismo, no deben tener una duración superior a seis años aunque esta regla puede derogarse.-

La garantía se extiende al 80% del monto asegurado. Si al vencimiento de un pago éste no hubiera sido hecho por el deudor, el asegurado debe advertir a la Comisión en un plazo de un mes y si a la expiración de un plazo de seis meses desde la fecha de recibir este aviso, el pago aún no hubiera sido efectuado o hecho nada más que parcialmente, sin que pueda oponerse al exportador la inexecución de las cláusulas y condiciones del contrato, le debe ser entregado el 50% del monto garantido. El resto se paga a la expiración de un nuevo plazo de tres meses.-

Posteriormente, una ley de 1936 estipuló la posibilidad de favorecer a los exportadores que hubieran asegurado sus operaciones mediante bonificaciones de interés hasta un máximo de 2%, a condición de que éstas exportaciones presenten una importancia especial desde el punto de vista de la economía nacional y de que los interesados se encuentren en la imposibilidad de asumir sin la ayuda del Estado la movilización de sus créditos.-

La realización de estos seguros, así como los establecidos por leyes posteriores que veremos más adelante, será a cargo de una Comisión que dependen del Ministro de Comercio y cuenta con el asesoramiento de una Comisión Interministerial compuesta por tres representantes del Ministro de Comercio, -

tres del Ministro de Finanzas, uno del Ministro de Trabajos - Públicos, uno del Ministro de Negocios Extranjeros, uno del Banco de Francia, el Presidente del Consejo de Administración del Banco Nacional Francés de Comercio Exterior y el Director General del Crédito Nacional o su representante aceptado por el Ministro de Comercio.-

La segunda etapa cumplida por el Estado francés en materia de seguros a la exportación, está contenida en una ley - del 19 de agosto de 1936 por la cual se garantiza exclusivamente en favor de establecimientos financieros que realizan operaciones de movilización de créditos comerciales a favor de los exportadores nacionales, contra el no pago, a su fecha de vencimiento, de los anticipos concedidos a los mismos. La garantía beneficia, pues, exclusivamente a la banca; el exportador no es parte de la convención, queda responsable de los anticipos que le han sido concedidos.-

La cobertura se extiende al 80% de los anticipos concedidos y en caso de que el exportador no ha reembolsado el mismo u obtenido su renovación, el banquero debe declararlo en mora dentro de los ocho días de vencido el plazo para efectuar el correspondiente pago.-

Las disposiciones de las leyes que hemos comentado en párrafos anteriores están destinadas a la cobertura de los riesgos comerciales comunes provenientes de las operaciones de exportación, subsanando así la deficiencias de la actividad privada aseguradora en un campo tan esencial para la economía nacional. El 22 de agosto de 1936 una nueva ley amplió considerablemente las funciones del Estado francés en materia de seguro-crédito al disponer la realización por parte de la Comisión - que hemos indicado en párrafo anterior, de seguros cubriendo los riesgos políticos provenientes de las operaciones precisadas.-

La garantía del Estado, para esta clase de riesgos, está obligatoriamente ligada a una garantía de seguros-crédito privado o una operación financiera de descuento. En efecto, la ley prevé que el otorgamiento del seguro contra riesgos políticos esté subordinada a la condición de que los créditos de los exportadores sean movilizados por el Banco Francés aceptado por el Ministro de Comercio o que los mismos estén garantidos contra los riesgos comerciales comunes de insolvencia del deudor extranjero por una sociedad francesa de seguro-crédito aceptada también por el Ministro de Comercio.-

Los riesgos cubiertos son de dos clases: 1) Riesgos de guerra, revolución o moratoria general. En estos casos la garantía del Estado no juega si después que se produce el hecho generador del siniestro, el deudor o en Banco que cobró el monto de los créditos, se encuentran en estado de insolvencia o de retardo de pagos, pasando ciertos plazos establecidos en la misma ley y que son de seis meses para el deudor, contados desde la fecha del vencimiento de su obligación y un mes para el Banco extranjero que percibió el crédito contado desde la

fecha del pago efectuado por el deudor; 2) Riesgos de Intransferencia. La garantía del Estado cubre al exportador cuanto -- las sumas debidas por el deudor, en su moneda local, no pueden ser transferidas en razón de medidas puestas en vigor por el -- país importador. Estas medidas pueden ser de distinta naturaleza: disposiciones reglamentando directamente las transferencias (embargo sobre el oro, reglamentación de cambios, interdicción de compras de divisas extranjeras, interdicción de giros al exterior, etc.); en disposiciones de orden financiero (medidas de orden fiscal o importaciones excesivas que entrañando un -- desequilibrio financiero en el país importador provocan medidas contra determinadas divisas; etc.-

Como puede apreciarse la organización del seguro-crédito a la exportación merced a la intervención del Estado, alcanza en Francia vastas proyecciones pudiendo afirmarse que todo el comercio de exportación que realiza la Nación se encuentra cubierto por los riesgos provenientes de la inestabilidad de los mercados exteriores, creándose de esa manera, las condiciones más favorables para estimular esta clase de operaciones, vitales a la economía nacional.-

72. El seguro-crédito a la exportación en otras naciones europeas.-

Distintas naciones europeas, podemos afirmar que casi -- su totalidad, dado la importancia que estas operaciones tienen para tales países altamente evolucionados en materia industrial, han adoptado sistemas de los más variados tendientes todos -- ellos a estipular la cobertura por parte del Estado de los -- riesgos provenientes de los créditos a la mercados extranjeros.

1) Inglaterra, ha utilizado en la materia diversos procedimientos: a) En el período 1919/21, el Estado anticipaba a los exportadores del 80 al 100% de las mercaderías vendidas y se subrogaba a los mismos en caso de permanecer impago el crédito concedido. Es un período de financiamiento directo de las operaciones de exportación sin que intrevenga todavía la noción del seguro; b) Durante los años 1921/26, el Estado no garantiza más importes, sino solamente del 85 al 100% del monto de los giros aceptados por los deudores extranjeros. Es el período de financiamiento por aval; c) Finalmente, después de -- 1930, aparece la noción de insolvencia del deudor y con ello la implantación del seguro-crédito.-

Las operaciones de seguro, cosa extraña en un país que se caracteriza precisamente por la forma en que ha protegido -- los intereses de las entidades privadas, se realizan a través de una entidad estatal: el Export Credit Guarantee Department, a través de distintos planes: a) Plan denominado "Comprehensive Credit Guarantee Department", que cubre hasta el 75% de -- los créditos totales del asegurado; b) Plan "Open Credit Guarantee Policy", tipo también denominado "global sobre lista", es decir, cubre los créditos especialmente determinados; c) -- Plan "Bill of Exchange Guarantee Policy", sobre créditos puramente

mente individuales. La garantía se extiende solamente al 60% y las primas son sumamente elevadas dado los riesgos de la operación; d) Después de 1934, el Export Credit ha sido autorizado a cubrir los riesgos de conversión y transferencia sobre créditos a la exportación previamente aprobados. Los requisitos exigidos para cada una de estas categorías son los mismos que hemos visto al estudiar el sistema francés.-

2) Alemania, estableció una organización singular al establecer una relación entre una compañía de seguros privados: - la "Hermes Kreditversicherung Bank" y el Estado. Aquella tiene la misión de organizar técnicamente el seguro mientras que el Estado le presta su colaboración tomando en reaseguro una gran parte de los riesgos comerciales normales y la totalidad de los riesgos políticos o catastróficos. Existen o existían antes de la última guerra tres planes: a) El Plan "A", llamado de Berlín: La Hermes asegura los planes comunes de créditos "individuales", "individuales continuos", "sobre lista" y "global".- Cubren el riesgo comercial normal y los riesgos políticos. El gobierno reasegura 50% del riesgo normal y toma el 100% del riesgo político.

Se entiende por riesgo político: a') la moratoria de todos los países menos Bolivia, Chile y Paraguay; b') el riesgo de cambio y transferencia que cubre la imposibilidad por parte del acreedor de obtener dentro de los doce meses que sigue al vencimiento de su crédito el pago, en la moneda prevista en el contrato, por causa de reglamentaciones monetarias imperativas que lo hacen imposible; c') el riesgo de conversión, o sea, el riesgo de que el acreedor para convertir en Reich Mars el depósito de su deudor, pierda una suma a consecuencia de modalidades impuestas por la reglamentación del cambio o una depreciación de la moneda depositada. Estos dos riesgos (b y c) son cubiertos para todos los países excepto: Angorra, Mozambique, Rumania, Bolivia, Chile y Paraguay.

Existe una póliza dentro de este plan, llamada K.T., que otorga garantía solamente a los riesgos de conversión y transferencia sin necesidad, como en los casos precedentes, de la garantía obligatoria del riesgo comercial.-

La cobertura puede abarcar el 80% del monto de los créditos garantidos, pero el asegurado debe obligatoriamente guardar a su cargo un porcentaje por lo menos igual al monto del beneficio realizado sobre la operación comercial.-

b) El Plan "B", llamado de Hamurgo. Fue preconizado por los exportadores hanseáticos. Consiste en garantizar al banquero descontador de documentos sobre operaciones previamente designadas, contra las consecuencias de la insolvencia conjunta del librador y del librado.-

Considerada desde el punto de vista del exportador la garantía otorgada es una facilidad acordada al financiamiento de la exportación. Desde el punto de vista del banquero constituye una garantía contra el riesgo de insolvencia de comer-

cientes contra los cuales el derecho cambiario le otorga recursos. La garantía entra a jugar cuando después de los seis meses que siguen a la fecha en que el efecto resultó impago, el banquero no ha recobrado del deudor o del exportador, el monto adeudado.- El asegurador entrega entonces el 50% de la pérdida con deducción de la participación obligatoria del banquero en la misma; 25% son entregados 3 meses después y 25% después del mismo período. Como es lógico, el asegurador se subroga al asegurado en todos sus derechos.-

c) El Plan "C". Este plan, desde 1926, tiende a garantizar exclusivamente las exportaciones a Rusia.

Desde el punto de vista del exportador las pólizas del Plan A dan una entera satisfacción al asegurado. Una vez que este concluye una operación comercial no tiene nada más que un riesgo; la pérdida de su crédito y la causa de esta pérdida - sea por riesgo comercial o político le es interés secundario.- Esta es la virtud del sistema alemán, de haber comprendido esta situación comercial y de haber instaurado un sistema práctico y lógico donde el Estado y las compañías privadas, después de analizar los riesgos de crédito sobre sus diversas faces, - han cada uno admitido, en colaboración, de tomar a su cargo las garantías de los riesgos que su técnica o su rol les obliga a cubrir.

3) En ITALIA asegura la compañía privada "Società Italiana di Assicurazione Crédito" y después de 1927 los créditos políticos y los riesgos políticos o catastróficos fueron objeto de una garantía especial por parte del "Istituto Nazionale della Assicurazione". La garantía conferida es de un monto normal del 65%.

4) En España el gobierno ha suscitado la creación de la "Compañía Española de Seguros de Crédito y Caucción", con predominio oficial en la Comisión de Dirección y derecho de veto. El Estado reasegura 50% del riesgo normal y 100% del riesgo político.

5) En Suecia, en 1933, fué creado un "Bureau" de créditos a la exportación cuyo objeto es garantizar el buen fin de los créditos sobre exportaciones industriales o agrícolas. La cobertura es de 60 a 75% por los créditos de exportaciones industriales y de 100% por los créditos sobre exportaciones agrícolas.

6) Otras naciones como Holanda, Checoslovaquia, Japón, Noruega, Letonia, Polonia, han adoptado sistemas similares.-

73. El sistema americano.

El seguro-crédito a la exportación está desarrollado - en los Estados Unidos de Norte América a través de la "American Foreign Credit Insurance Exchange" entidad de carácter mutual que está considerada como el auxiliar más perfecto del -

comercio exterior en el mundo entero.-

Todos los exportadores estadounidenses pueden formar parte de la mutual aseguradora, requiriéndose para su ingreso a la misma ser presentado por antiguos asociados. Contrata los servicios de la mutual por un año con tácita reconducción, salvo preaviso con anterioridad de dos meses de vencido el plazo. La responsabilidad de cada adherente está limitada a un monto igual a la prima que le toque aportar. En caso de excedentes, al fin de un ejercicio, el Consejo de Administración de la Mutual decide los retornos a distribuir.-

La mutualidad de los exportadores asegurados es administrada por la "American Foreign Credit Underwriters", entidad informadora de la solvencia y el crédito mundial. El "Underwriters" firma las pólizas en nombre de la mutual y a conduce su explotación por una suma igual al 30% de los primas cobradas. La mutual, por su parte, elige mediante una asamblea anual, un Consejo de Administración compuesto de siete miembros.-

El "Exchange" practica el seguro individual de crédito a la exportación de todas las partes del mundo. Los riesgos deben ser previamente aprobados y aceptados por el "Underwriters".

Las operaciones se realizan de la siguiente manera:

a) Sobre la base de cotizaciones publicadas por el "Exchange" en las guías de los mercados, el miembro realiza una demanda de seguro donde precisa los términos de la transacción comunica sus informaciones y los resultados de su propia experiencia con el cliente. En caso de aceptación del riesgo la demanda, convenientemente anotada, constituye el certificado de seguro. La demanda debe ser hecha antes del embarque o inmediatamente después. Si es rechazada, el miembro es advertido de los motivos por una ficha de "Non Insurable Account". Ahora bien, si el rechazo no es más que temporario, sea por que el monto asegurado aparece ahora conveniente o que la información era deficiente, el miembro es llamado a entregar los elementos de un nuevo examen del riesgo.-

Si el miembro desea prevenir cambios en la naturaleza del riesgo, posterior a su conocimiento, debe hacer su pago según los datos de una ficha denominada "Pay Experience" o por una anotación al dorso del certificado de seguro. El miembro debe notificar todo incumplimiento de su deudor y todas las explicaciones sobre sus causas.-

b) La admisión del siniestro se efectúa sobre la vista de una prueba de pérdida que responda a la definición, a la vez precisa y liberal, de insolvencia de acuerdo a los términos de la "Master Policy" sin embargo, un certificado de "Uncollectibility at law", librado por el Consejo Jurídico del Exchange puede suplirla.-

c) El pago se efectúa dentro de los 90 días de la admisión del siniestro y contra subrogación de todos los derechos

del asegurado. En casos donde la indemnización a pagar por un solo deudor llega a \$ 50.000 un plazo de nueve meses es otorgado al "Underwriters".

d) La protección acordada varía según que el miembro de ja a cargo del seguro la totalidad de su monto de negocios, una porción netamente determinadas por anticipado, o los créditos de su elección.-

La primera cláusula, por la cual la Mutual no elige su preferencia denominada "rider 3 Opción B" otorga una cobertura de 100%; si se somete al seguro un volumen determinado de trans acciones, de una cierta categoría, la protección puede abarcar el 80% y la tarifa puede ser reducida según la rama explotada, el volumen de la operación y las operaciones que realiza el miembro; si el asegurado realiza una selección de los riesgos, el porcentaje garantido se eleva hasta el 75%, mientras que la prima no está sujeta a ninguna reducción.-

Las funciones del "Exchange" en colaboración con el "Underwriters" son de una utilidad valiosísima porque además de la función aseguradora se desarrolla un servicio de información que resulta de valor inapreciable para el comercio de exportación. Son los propios miembros de la mutual que hanen llegar sus propios datos, millones de fichas, que luego el "Exchange" clasifica y compila. La reticencia en estas informaciones no es admitida y el propio Manual de Procedimientos de la mutual establece que "es necesario no olvidar que el Exchange no es una Compañía de Seguros al servicio del público en general, sino una asociación mutual", propiedad de sus miembros y regentado en sus intereses por el Underwriters".-

Asimismo el Exchange confecciona un servicio especial de información, el "Market Guide", especialmente destinado a América Latina, donde se fichan todos los datos de interés para los exportadores: Estadísticas, clima, población, lengua, moneda, importaciones y exportaciones, leyes aduaneras y postales, líneas de navegación, plazos de ventas usados normalmente listas de comisionistas y representantes, etc.-

Estas características del seguro-crédito estadounidense no han permanecido extrañas al desarrollo operado en otras naciones europeas. De allí, que desde el año 1928, existe la Asociación Internacional para el desarrollo del seguro-crédito con el objeto de organizar el seguro sobre una base internacional mediante el intercambio mutuo de experiencia y métodos de organización, además de tender a la creación de un servicio internacional de información.-

74. El seguro-crédito bancario.-

El seguro-crédito tiene, además de las aplicaciones que hemos estudiado, una de importancia trascendental para la economía moderna, aun no extendida con caracteres universales, pero que sin lugar a dudas constituye una de las más valiosas

aportes que el seguro realiza en beneficio de la estabilidad económica. Su origen radica en los Estados Unidos donde los sucesivos colapsos bancarios que se produjeron en distintas épocas llevaron a esta Nación a adaptar un procedimiento, dado el enorme desarrollo de las cuentas bancarias que es característico en su economía, para evitar que tales quiebras afectaran en la forma que es de prever la economía nacional. Y la forma más adecuada que se encontró fué el establecimiento de un organismo estatal el "Federal Deposit Insurance Corporation" que asegura con carácter obligatorio para todos los Bancos que componen el Sistema de la Reserva Federal y en que se aseguran también una serie de Bancos no incluidos en él, los riesgos a que pueden estar sujetos los depósitos efectuados en un Banco asegurado como consecuencia de una quiebra o suceso similar.-

En contra de este sistema se ha alegado que elimina uno de los mayores obstáculos contra las prácticas imprudentes del banquero, pues el depositante, sabiendo asegurado su depósito no vigilará con la misma atención las operaciones de su depositario.-

Sin embargo como hace notar Taussig (50)- el depositante siempre tendrá interés en vigilar sus depósitos por la posibilidad que aunque esté asegurado contra una eventual pérdida, se vea en la obligación de tener bloqueados sus fondos mientras se procede a la liquidación del Banco. Este mismo autor otorga a esta medida trascendencia importantísima dentro de la moderna estructura del crédito, cuyos argumentos no se nos escapan dadas la importancia del crédito bancario en la economía actual.-

75. Posibilidad de estatuir el seguro en nuestro país.-

El desarrollo alcanzado por las exportaciones argentinas en los últimos años alcanzan proporciones inusitadas. Una floreciente producción no sólo agrícola-ganadera sino industrial han hecho de los productos argentinos un reclamo universal. Creemos, pues, llegado el momento de organizar la exportación como se han organizado con criterio realista y planificador tantas otras etapas de nuestra economía, sobretodo, si se tiene en cuenta las condiciones de peligrosa inestabilidad del mundo económico contemporáneo amenazado en cualquier momento por siniestros provenientes de los diversos riesgos políticos, comerciales y catastróficos.-

En esta organización de las exportaciones nacionales no puede faltar una organización aseguradora, de tipo mutual como el sistema americano, o de tipo estatal como los sistemas europeos.-

Le cabe, entonces, al Instituto que habremos de proyectar en páginas posteriores la ineludible misión de estudiar este vital aspecto de nuestra economía y estipular de acuerdo con los organismos afectados, las mejores formas de atender los riesgos de la exportación.-

Además, dentro del mercado interno, como medida tendiente a fortificar las relaciones productivas, industriales y comerciales, se impone impulsar los planes de seguro-crédito implantados en tantas otras economías y desarrollarlos ya en base al estímulo de la acción privada o, si ésta se declarase insuficiente, a través de los respectivos organismos estatales.-

El seguro-crédito de acción privada en nuestro país estuvo por un tiempo a cargo de la Compañía de Seguros "Buenos Aires", que operaba en dos planes de seguros de créditos: Letras o Pagarés y Cuentas Corrientes. Las estipulaciones contenidas en la póliza establecían con relación a "Letras o Pagarés" que la entidad aseguraba "el cobro del ...% de lo que deje de percibir del importe de cada uno de los documentos detallados en la lista del dorso de la presente que a su respectivo vencimiento no fueran pagados por insolvencia de los deudores". "La pérdida cubierta por la presente póliza deberá provenir exclusivamente de documentos aceptados por el asegurado en pago de mercaderías vendidas o de créditos acordados por él en el curso normal de sus negocios". Y para cuentas corrientes - "la pérdida cubierta por la presente póliza deberá provenir exclusivamente de los importes netos de las facturas o de los documentos comerciales relacionados con los contratos de venta celebrados entre el asegurado y sus clientes, durante la vigencia de la presente póliza".-

Posteriormente esta entidad dejó de operar en estos ramos, de manera que en la actualidad el seguro-crédito no es conocido en la plaza argentina del seguro.-

CAPITULO IX

EL SEGURO SOCIAL EN SUS FORMAS INICIADAS Y PROYECTADAS EN

EL PERU

- 76) Los planes populares de seguros de vida. La experiencia extranjera.
- 77) Los planes populares de seguros de vida en la República Argentina. La acción de la Caja Nacional de Ahorro Postal
- 78) El plan de seguro colectivo.
- 79) Planes de ahorro y seguro.
- 80) El departamento de Seguros de la C.N.A.P.
- 81) Antecedentes del seguro de incendio. La acción estatal.
- 82) La acción del Banco Hipotecario Nacional.
- 83) El inciso c) del art. 12 de la ley 11.684.
- 84) El proyecto de Instituto Autónomo Provincial del Seguro (Antecedentes).

76) Los planes populares de seguros de vida. La experiencia extranjera.-

Una de las funciones más delicadas e importantes confiadas a la técnica aseguradora son las referidas a aquellas formas que se ejercen sobre la vida humana. En ella depositan miles y miles de asegurados sus esperanzas de un futuro sin angustias para sí o para sus familias. El seguro de vida contrafiés, por sus responsabilidades para quienes se avienen a realizarlo. Los beneficios de la previsión adquieren aquí una importancia que es innecesario demostrar por cuánto atiende su sola emanación a la estabilidad de la vida social. Su difusión y extensión en todas las capas sociales es un imperativo social. La acción tutelar o supletoria de un Estado que se precie de respetar los intereses del bien común.

Como ya vimos en páginas superiores que los seguros sociales se refieren a aquellos dirigidos a amparar a la clase trabajadora en especial, contra los riesgos comunes de vejez, incapacidad, muerte, etc. Ellos tienen el carácter de un mínimo de seguridad sin el cual la vida social se resiente y ha nacido como una reacción frente al sistema liberal que se supone de una pretendida libertad dejó al hombre a merced del egoísmo capitalista. Es evidente que por sobre e e mínimo las mismas exigencias y condiciones sociales dicen que cuántas más individuos o familias se distraigan a los efectos del espar, más aliviada será la vida social y más seguridad se expendirá en la colectividad. Y la superación de este mínimo es materia plenamente realizable por la técnica aseguradora. Así lo establece el conocido plan de Seguridad Social denominado "Reveridge", como hemos señalado en el capítulo (IV).

Pero, analizando la experiencia cotidiana, se ha ejercido esta acción social en las formas indicadas? Las compañías de seguros privados fomentado, como está a su alcance, la extensión de éstas formas de previsión tan caras a la vida social? Aparentemente podría contestarse en sentido afirmativo,

Bastaría tan solo mostrar el continuo crecimiento - de las primas y capitales asegurados en las secciones Vida de los grandes institutos aseguradores. Mas, la verdad es otra. Si bien es cierto que se ha operado este crecimiento, verdad tambien es que en esta materia las compañías aseguradoras privadas ejercen lo que podríamos llamar una verdadera "selección a la inversa" en relación de las necesidades sociales. En efecto la generalidad de las mismas solamente tienen interés en colocar y aminorar los seguros de vida en las clases más superiores de la sociedad, donde las contingencias siniestralas del azar - ejercen una influencia mucho menor que en las capas mas inferiores. La clase media menor e incluso y todos los estratos sociales colocados a cima de ella son los únicos posibles beneficiarios de los seguros de vida dado las condiciones realmente onerosas con que ellos se colocan. Fuertes comisiones del 30 y más por ciento sobre las primas cobradas, ingentes gastos de administración y propaganda, e ineficaces un capital que, por supuesto, no puede jamás ser infructuoso, son todos rubros que determinan - una carga realmente prohibitiva para determinados sectores de la sociedad, de esta forma de seguros.

Por tanto se ha hecho necesaria en este campo, como en tantos otros de las actividades económicas privadas la acción del Estado para ajustar el funcionamiento de la institución en función de sus tendencias sociales.-

Allo se realiza a través de la promoción o implantación directa por parte del Estado, de los denominados "seguros populares de vida" que pueden definirse como "el seguro de vida puesto al alcance de las clases trabajadoras y poco afortunadas de la sociedad" (51).-

Las principales características radican en la modificación de las primas, suplicas facilidades en materia de rescate, prórroga, rescisión, préstamos sobre la póliza, etc; supresión del examen médico previo para facilitar su contratación, capitales máximos y mínimos admisibles, etc.-

En el orden internacional la experiencia demuestra que en estos planes, impulsados siempre, por el Estado, han tenido acogida y difusión a cargo de entidades privadas como en Inglaterra donde planes de esta índole existen a razón de dos pólizas por habitante (52) o en zonas aisladas donde grandes aseguradoras privadas han existido e incluso en grandes zonas de población esta modalidad prevalece; mientras que en otras naciones como Italia a través del Instituto Nacional della Assicurazioni o Japon donde existe monopolio estatal y las pólizas se gestionan en las Oficinas de correos (53) la intervención estatal adquiere caracteres decisivos.-

En nuestro país las entidades privadas desconocen prácticamente en sus planes habituales esta modalidad, existiendo tan solo por parte del Estado una acción que juzgamos valiosa y digna de mayor extensión, ejercida a través de los planes recientemente implantados por la Caja Nacional de Ahorro Postal cuyas

principales características estudiaremos, además de las disposiciones contenidas en la reciente Ley 12.988 que hemos estudiado en Capítulo IV, pero aún carente de aplicación.-

77) Los planes populares de seguros de vida en la República Argentina. La acción de la Caja Nacional de Ahorro Postal.-

No podía un Gobierno que se precie de representar los intereses de las masas populares argentinas y que a través de la sanción de numerosas leyes y decretos ha consagrado un sistema de seguridad social de los mas vastos olvidar en su acción el campo de los seguros populares que obran, como hemos dicho, a manera de complemento de los sistemas de seguros denominados sociales .-

De allí que el Gobierno surgido de la Revolución del 4 de Junio haya impulsado a través de un organismo oficial, la Caja Nacional de Ahorro Postal, una serie de planes, tendientes "a hacer llegar a los grandes núcleos de la población, como complemento del ahorro, los incalculables beneficios del seguro de vida, mediante planes económicos individuales o colectivos de tipo mutual" (54).-

Al mismo tiempo, se ha enunciado por parte del Sr. Ministro de Hacienda de la Nación, Dr. Cereijo, y con relación a la política a seguirse en materia de seguros en el plan Quinquenal el estudio de planes de seguros populares que serán realizados por entidades de carácter privado o directamente por el Estado"

Cumpliendo esas previsiones se encuentran en vigencia a través del organismo estatal mencionado diversos planes de seguros que previstos por su carta orgánica fueron puestos en vigor merced a las disposiciones del Decreto N° 24.060/45, del 3 de Octubre de 1945, por el mismo se establece que la Caja "puede realizar operaciones de seguro de tipo mutual en todo el territorio de la República especialmente seguros de vida combinados con el ahorro de sus depositantes, seguros colectivos de empleados y obreros del comercio, de la industria y del Estado y otros planes destinados a extender los beneficios del seguro como medio de previsión social" (art.1).-

78) El plan de seguro colectivo.-

Este plan tiene por objeto cubrir el riesgo de muerte e incapacidad de empleados y obreros del Estado, la industria y el comercio. Para ello se requiere que los mismos posean una antigüedad superior a los tres meses en el caso de empleados y obreros de la industria y el comercio o de seis meses si se trata del Estado (Art.5).-

La finalidad de este seguro es eximir al empleador de la obligación legal que se le crea de socorrer a los familiares de un empleado fallecido o a éste mismo en caso de que un accidente le impida el moral desempeño de sus actividades, obrando, de esta manera, como un eficaz complemento de las disposiciones

de la Ley 9,688 que previenen los accidentes del trabajo.-

Las primas pueden estar, individual o conjuntamente, a cargo del propio empleador, de la agremiación de su personal o de los empleados asegurados (art. 6), pudiendo el empleador que ha tomado a su cargo la totalidad de las primas o parte de ellas aplicar el importe del seguro, o al o parcialmente, según el caso, para satisfacer las indemnizaciones por muerte previas por la Ley 11.729.-

La aplicación de este plan de seguros se ha extendido enormemente por cuanto la Caja desprovista de los ingentes gastos de administración de las entidades privadas, al aplicar tarifas de tipo municipal y estar exenta al mismo tiempo, de todo impuesto, contribución o tasa, ha contribuido a rebajar las primas que anteriormente aplicaban las compañías que explotaban tales planes, de manera que en el breve lapso en que viene desarrollando su acción, ha superado la producción de las principales compañías de plaza que explotaban el ramo desde antiguas data.-

Por otro lado, merced a la sanción de la ley 13.004, el Estado estableció para su personal con carácter obligatorio, el tipo de seguro colectivo que venimos comentando, cubriendo los riesgos de muerte e incapacidad total y permanente del agente para el trabajo" (art. 1).

La suma a asegurarse se determina de acuerdo a una escala en función del sueldo pagado por el agente, mientras que la prima proporcional se establece en un peso mensual por cada 1.000\$, de capital asegurado. La prima es abonada por el Estado y el empleado, tomando éste a su cargo un importe equivalente al 5 por mil de su sueldo básico y quedando el resto a cargo del Estado.-

79) Planes de ahorro y seguro.-

El seguro de vida combinado con el ahorro, es colocado entre los depositantes de la Caja y tiene por objeto proporcionar, en caso de fallecimiento de un titular de cuenta de ahorro una suma de dinero al beneficiario instituido por aquél. (Art. 2. del Dto. 24.060/45. - Ley 13.004/45. - Ley 13.004/45. - Ley 13.004/45.)

La economía del plan consiste en aplicar los intereses devengados en favor de los ahorrissas en concepto de primas de un seguro ordinario de vida cuyo capital asegurado puede variar de 100 pesos como mínimo hasta 5.000 como máximo.-

Al mismo tiempo la Caja ha puesto en vigor otro plan denominado "Integral" con todas las características de los comunes seguros dotales, pero sin hacer intervenir los intereses devengados para el pago de las respectivas primas sino que los abonos se efectúan periódicamente y para capital es variante entre 1.000 y 20.000 pesos y durante plazos de 10,-

80) El Departamento de Seguros de la C. A. F.

Para la aplicación de los planes mencionados anteriormente la Caja ha creado un Departamento de Seguros que funciona con todas las características de los institutos catalanes que explotan el seguro para cumplir, de esta manera, disposiciones expresadas en el Dto. 24.060/45 que dispone que la caja debe llevar "separadamente las operaciones de seguro, de las demás que realice, para determinar en forma independiente a fin de cada ejercicio, el resultado económico y financiero del servicio (art. 10)

Los planes de seguros y reaseguros que realice la Caja sus tablas, pólizas, tarifas y además elementos técnicos deben ser aprobados por el Consejo de Administración, y tras que hasta tanto se constituyan las reservas técnicas y de provisión correspondientes, la caja podrá afectar hasta la suma de \$ 500.000 para garantizar los seguros contratados (arts. 8 y 9).

El mismo Decreto estipula las reservas que deben constituirse destinadas a garantizar el cumplimiento de los seguros contratados (art. 12) disponiendo que las mismas podrán invertirse en títulos de la deuda pública, préstamos a los asegurados con garantía de su propia póliza de seguros, préstamos a los aseguradores y a los depositantes de la Caja con garantía hipotecaria y cualquiera de los servicios que implante la Institución conforme a su carta orgánica y que requiera inversión de fondos.

Entre las características de mutuales que tienen estas operaciones que realice el Estado resulta más lógico que la disposición que se establece que "el excedente anual que resulte de las operaciones de seguros, por la reducción de los gastos de administración y cargas de explotación que corresponden y cálculos de reservas técnicas respectivas, la Caja podrá destinar un porcentaje para constituir uno o varios fondos de participación en las utilidades de los distintos seguros que realice, las cuales serán repartidas periódicamente entre los asegurados, en las condiciones que se fijan en cada uno de los planes" (art. 11).

De esta manera, la economicidad de la operación para el asegurado resulta máxima y los beneficios de la provisión pueden ser extendidos de acuerdo con las exigencias sociales.

Constituye una excepción, para esta disposición genérica lo establecido en el art. 10 de la Ley 13.003 en donde se ha dispuesto que el 70% por lo menos del excedente de cada ejercicio anual que arroje la explotación del seguro de vida colectivo del personal al servicio del Estado, será reintegrado por la Caja Nacional de Ahorro Postal, anualmente al Tesorero

se actualará a las rentas generales del ejercicio en que se opere el ingreso. Anual, y

De los extrasociales que se nos han proporcionado en

-La Institución indica sobradamente el extraordinario impulso adquirido por estas operaciones:

a) En los planes de "Seguros de vida colectivo", el número de pólizas emitidas alcanza a 150, con 32.000 asegurados, 190 millones de capitales asegurados y 2.300.000 pesos de primas.-

b) En el plan "Integral", el número de asegurados es de 2.000 y los capitales asegurados \$ 6.800.000;

c) En el plan de "Ahorro y Seguro", el número de asegurados alcanza a 3.800 y los capitales asegurados a \$ 4.900.000;

d) En el seguro obligatorio del Estado prescrito por la Ley 13.003, el número de asegurados es ya de 600.000, más cerca de 20.000 de las provincias que ya han adherido al régimen aún faltando algunas de las más importantes como Santa Fe, Buenos Aires, y Córdoba, calculándose que con la incorporación del personal municipal y de los ferrocarriles el total de asegurados excederá del millón.-

Se destaca, de acuerdo a las cifras proporcionadas en los incisos a) y b), el capital reducido "per cápita" que suponen las mismas. Ello es debido al esfuerzo que hace la Oja para popularizar esta clase de seguros.-

A través de lo expuesto puede apreciarse que estamos en presencia de un ente asegurador estatal que está en condiciones de constituirse en el futuro en el agente de una mayor actividad del Estado en esta clase de operaciones, tal como venimos sosteniendo en el curso de nuestro trabajo. Bastará tan sólo racionalizar las normas vigentes y complementarlas mediante disposiciones del tipo que veremos en capítulo próximo para dar satisfacción completa a lo que entendemos una irreversible exigencia social de mayor previsión y mayor seguridad económica a costos más bajos.-

81) Antecedentes del seguro de incendio.-La acción estatal.-

De todos los sistemas y ramas de seguros que hemos venido exponiendo a lo largo de nuestro trabajo constituye el seguro de incendio una de las manifestaciones más típicas en donde se ha ejercido y se ejerce la intervención del estatal aplicando así el criterio de la solidaridad social a uno de los riesgos más antiguos de que tenga memoria la historia del seguro.-

En efecto, la acción siniestral del fuego ha sido conocida en todas las edades desde que la inteligencia humana se cansó a producir la combustión y si bien no se advierte en los primeros tiempos ninguna forma destinada a repararlos en sus efectos destructivos de riqueza, es ya en la Edad Media cuando las gildas, (*Gildes*, *Gilden* en Alemania) desempeñando las funciones solidaristas que hemos visto en el primer capítulo de este trabajo, provienen a establecer sistemas de carácter --

mutual de previsión y reparación del riesgo de incendio tal -- como el establecido en los estatutos de la Villa D'Aiere y que hemos citado en aquél capítulo.-

Durante largos siglos permaneció la organización del seguro de incendio fiel a esas características y los diversos intentos de crear entidades capitalistas privadas para la explotación del mismo no alcanzaban éxito, como sucedió con el plan presentado a la consideración de Carlos II, Rey de Inglaterra, en 1660, que fue rechazado por la "oposición del Consejo Municipal de Londres el cual sostenía que una institución de esa índole no podía ser mantenida sino por el Estado o Municipio" (55).

Posteriormente el denodado avance de la empresa capitalista en todas las esferas de la economía alcanza también en el campo del seguro el ramo de incendios y surgen entonces compañías privadas que explotan tales riesgos, pero, no obstante, en numerosas naciones europeas subsisten y subsisten aún formas establecidas en forma seguros, a veces en condiciones de monopolio y otras en abierta competencia con las compañías privadas.-

Así en Suiza, casi todos los cantones poseen cajas municipales contra incendios y en alguno de ellos el seguro de incendio es prescripto en forma obligatoria; En Suecia, funciona desde 1782 una Caja Central de Seguros denominada "Fondos comunes de seguros contra incendios", que realiza el seguro en condiciones de obligatoriedad y monopolio; en Noruega existe desde 1767, una institución Mutua Obligatoria contra los riesgos de incendio aunque después de 1845 el seguro se convirtió en facultativo etc.-

Merece un párrafo aparte la acción desarrollada en este sentido en Alemania por las entidades de derecho público denominadas "Sozietäten" impulsadas por los "Soberanos alemanes para sustituir el auxilio mutuo de las gildas contra incendio al comenzar la decadencia económica de estas por la tutela del Estado" (56).-

Ya hemos visto en Capítulo anterior la forma en que fueron extendiéndose estas operaciones por las distintas regiones alemanas. Agreguemos aquí que desde 1910 estas entidades no sólo se dedican a las operaciones de seguros contra incendios sino que han incorporado a su actividad el seguro de vida, en planes populares o no, accidentes y responsabilidad civil.-

Además del antecedente histórico que hemos citado, las razones que determinan actualmente la explotación estatal de esta rama de seguros con mayor exigencia que con respecto a otras, radican en que constituye una suerte de riesgo de extrema repercusión social pues su acaecer lleva si siempre aparejado graves destrucciones de riquezas; en que los servicios de prevención de esta clase de siniestros se encuentran totalmente a cargo de la sociedad sin intervención alguna de las entidades aseguradoras privadas; en que resulta un seguro de -

explotación sencilla que no requiere cálculos actuariales complicados y que posee ciertas ventajas con relación a la evaluación del daño producido.-

Finalmente, existe a favor de la estatización de esta rama de seguros un argumento singular derivado de las condiciones en que se desenvuelve en la actualidad en efecto, las disposiciones vigentes en la mayoría de las legislaciones, incluso la nuestra, implican determinar la existencia de una obligatoriedad de hecho, de contratar el seguro contra incendio, dado que el cualquier propietario quiere obtener un crédito con la garantía de su propiedad, es exigida la contratación de un seguro contra incendios, no solo tratándose de bienes inmuebles sino también en el caso de numerosas categorías de bienes muebles, por otra parte, al estipularse por las respectivas Cámaras de Aseguradores las tarifas uniformes para la contratación del seguro es posible afirmar que se está en presencia de disposiciones que establecen en favor de entidades privadas la existencia de un monopolio y la obligatoriedad de la contratación de una rama de seguros.-

Por qué, no entonces, determinar que este monopolio y esta obligatoriedad se establezcan en beneficio del Estado como representante de la colectividad?

32 La acción del Banco Hipotecario Nacional.-

En nuestro país, actividad estatal en la materia se encuentra a cargo del Banco Hipotecario Nacional, donde conforme al artículo 50º de su ley orgánica funciona una Oficina de Seguros encargada de realizar contratos de seguro de incendio sobre las propiedades afectadas a préstamos hipotecarios efectuados por dicho Banco. Esta oficina tiene todas las características de una compañía de seguros y su organización está hecha como tal. Cuenta con ficheros de antecedentes de las entidades aseguradoras privadas (fundación, solencia, es s o financiero, memorias, etc.) y legajos de pólizas de seguros de las compañías, puesto que el Banco también acepta los seguros cuando los interesados ya los tienen constituidos en compañías privadas, siempre que a su juicio se trate de entidades aceptables.

Existe además una sección Inspectores que tiene por misión concurrir a las oficinas hipotecadas, para constatar la ocupación, el destino y el riesgo a que están sujetas, procediendo conjuntamente con los tasadores a producir el informe necesario para la determinación del riesgo y los efectos del seguro.-

Las pólizas contratadas por los propietarios en Compañías privadas y que el Banco recibe en garantía de la hipoteca, son endosadas a favor del Banco y permanecen en su poder hasta la extinción de la hipoteca. En el caso de que la compañía haya sido declarada insolvente o en quiebra, se exige al propietario la contratación del seguro en el Banco.-

El Banco como entidad aseguradora adopta, la tarifa -- Incendios de la Cámara de Aseguradores N° 12, no opera en reaseguros y no está afiliado a la Cámara.-

Resumiendo y sintetizando, las tareas que corresponden a la oficina de seguros son las siguientes:

1°) La aceptación y archivo de pólizas de seguro de compañías particulares, sobre fincas hipotecadas al Banco.-

2°) La constitución de los seguros contra incendio de las propiedades afectadas a préstamos hipotecarios.-

3°) La constitución de seguros en el Banco, por vencimiento de pólizas de compañías particulares.-

4°) El reaseguro de los riesgos que se considere necesario o conveniente en compañías particulares.-

5°) Las relaciones de las liquidaciones de seguros -- constituidos en el Banco a periodos de tres o cinco años.-

6°) La modificación de las liquidaciones de seguros por aumento o disminución de la suma asegurada, cambio de periodo o de prima.-

7°) El registro de transferencia ya sea por venta particular o por remate.-

8°) El registro de divisiones, libreciones, refundiciones y mejoras que se efectúan en los inmuebles asegurados en el Banco.-

9°) El registro de cancelaciones y anticipos y liquidaciones de su suma a devolver en seguros constituidos a periodos de tres o cinco años.-

10°) La tramitación y liquidación de los expedientes de siniestros.-

11°) Contratar el seguro de accidentes del trabajo del personal obrero del Banco.-

12°) Contratar el seguro contra todo riesgo de los automotrices propiedad del Banco.-

13°) Contratar en compañías particulares los seguros -- contra incendio sobre edificios y contenidos propiedad del Banco.-

14°) Las inspecciones de propiedades aseguradas en el Banco.-

15°) La estadística, catastro y fichero de los riesgos-

cubiertos por el seguro del Banco.-

16°) La confección de los certificados de seguros concluidos por el Banco a solicitud del demandador.-

17°) De los impuestos y sellos.-

18°) La confección de los legatos de compañías particulares aceptadas por el Banco.-

19°) El registro de entrada y salida de expedientes, notas y documentación variada, relativa a la oficina. -

Durante el año 1943 se constituyeron 4.54 seguros, que cubren riesgos por valor de \$ 62.474.500, las primas liquidadas ascendieron a \$ 926.895,73 y las indemnizaciones por siniestros producidos alcanzaron a \$ 68.546,49. Por vencimiento o cancelación se anularon 2.697 contratos por \$ 43.323,900. Las operaciones referidas modificaron el saldo de seguros en vigor, que al 31 de diciembre de 1943 quedó fijado en 71.752 contratos por \$ 1.118.648.100.-

Durante el año 1944 se constituyeron 5.029 seguros, que cubren riesgos por valor de \$ 66.119.400. Las primas liquidadas ascendieron a \$ 941.468,00 y las indemnizaciones por siniestros producidos alcanzaron a \$ 168.594,21. Por vencimiento o cancelación se anularon 3.392 contratos por \$ 53.43.500. Las operaciones referidas modificaron el saldo de seguros en vigor, que al 31 de diciembre de 1944 quedó fijado en 73.389 contratos por \$ 1.131.330.000.-

Durante el año 1946 se constituyeron 7.019 seguros, que cubren riesgos por valor de \$ 126.580,670. Las primas liquidadas ascendieron a \$ 1.032.553,14 y las indemnizaciones por siniestros producidos alcanzaron a \$ 51.171,60. Por vencimiento o cancelación se anularon 6.028 contratos por \$ 81.691,25. Las operaciones referidas modificaron el saldo de seguros en vigor, que al 31 de diciembre de 1946 quedó fijado en 75.998 contratos por \$ 1.206.53.195.-

Por lo expuesto, surge que existe en ésta entidad oficial las bases esenciales para crear un departamento de seguros estatales de incendios con amplias funciones en la materia, es decir, extendiendo sus operaciones no solo a las propiedades tipo ecadas por el Banco sino a toda clase de seguros contra incendios ya en condiciones de competencia o en condiciones de monopolio.

En este caso significaría una apreciable economía para los asegurados al igualar el seguro obligatorio y efectuarlo en un solo recargo a la Contribución Territorial. Pensamos que un sistema de este naturaleza, además de los grandes beneficios que reportaría para el Fisco, puede significar fácilmente una rebaja de más del 40% en las primas actualmente percibidas por las entidades aseguradoras privadas.-

83) El Inciso c) del art. 12 de la ley 11.684.-

El artículo 12 inc. c) de la ley 11.684 de crédito agrario dispone, refiriéndose al Banco de la Nación Argentina, que corresponde a ésta Institución "organizar sobre la base de estudios previos una sección "seguros" de carácter mutua1 contra riesgos agrícolas producidos por el granizo, heladas y sequía, cobrando una cuota mínima que permita cubrir los riesgos y acumular un fondo de reserva". Es una disposición típica que autoriza el seguro realizado por el Estado y en virtud de la cuál el Banco realizó e hizo realizar por intermedio de actuarios profesionales estudios y encuestas con vista a hacer efectiva la respectiva norma legal, sin poder llegar a concretar la iniciativa señalada.-

Sin embargo como un antecedente de la materia que desarrollamos, es interesante sintetizar las conclusiones a que llegaron los actuarios A. Scerboni y J. Gonzalez Galé con respecto a la posibilidad de establecer en el Banco de la Nación una Sección de seguros de granizo, dado que con relación a los otros riesgos mencionados en el artículo indicado más arriba dichos profesionales estimaron que no existía experiencia suficiente como para aconsejar su explotación por parte del Banco. Dichas conclusiones aconsejan:

1) Crear una Sección Seguro de Granizo, a la cuál se asignará un capital de \$ 400.000m/n que proveerá el Banco, como anticipo para ser devuelto con el 50% con las utilidades líquidas que obtenga la Sección;

2) El seguro se hará extensivo en su iniciación únicamente a los sembrados afectados por préstamos del Banco, pero se prevé su posterior extensión a toda clase de sembrados;

3) La tarifa a aplicarse por zonas y cultivos será la que ha aprobado la Asociación de Compañías de Seguros, pero dado el carácter mutua1 de la organización (art. antes citado) anualmente una vez efectuado el Balance General de la Sección se determinará el superavit realizado el que se distribuirá entre los asegurados en proporción a las primas pagadas;

4) Los funcionarios locales del Banco realizarán las operaciones de producción y percibirán una retribución por éstas funciones;

5) Oportunamente, una vez que las estadísticas e información teórica reunida lo justifiquen, la Sección propondrá al Directorio la creación del seguro sobre helada, sequía o ambos riesgos a la vez.-

84) El proyecto de Instituto Autárquico Provincial del Seguro (Entre Ríos).-

Una iniciativa provincial muy destacable, dentro de los

lineamientos del trabajo que venimos desarrollando, y que refleja un plausible propósito de estructurar la explotación del seguro de conformidad a su naturaleza económico-social, la constituye - la sanción por parte de la Cámara de Senadores de la Provincia de Entre Ríos, por iniciativa del señor Fausto B. Pajares, de un proyecto de ley por el que se crea el Instituto Autárquico Provincial del Seguro cuyas principales disposiciones resumimos en los siguientes puntos:

1) El Instituto se crea, en principio para cubrir los riesgos de accidentes del trabajo, incendio o explosión, pero está facultado para extender sus operaciones a otra clase de riesgos;

2) El capital inicial del Instituto se establece en dos millones de pesos, que el Poder Ejecutivo debe entregarle en títulos de la deuda pública del 4% de interés anual y 1% de amortización acumulativa;

3) Los servicios de la deuda que se refiere el punto anterior serán hechos de rentas generales, pero el Instituto está obligado a reintegrar esas sumas, además de las realizadas para su organización, con el proyecto de sus beneficios líquidos;

4) Además del capital y fondos de reservas, garantía especial de sus obligaciones, el Instituto tiene la garantía y responsabilidad general de la Provincia;

5) El Instituto está facultado, además de las operaciones necesarias a su finalidad, a) Adquirir la cartera de compañías o agencias de seguros, sustituyéndolas en todas sus obligaciones y derechos; b) Colocar en deuda pública o en valores de fácil y segura colocación las reservas técnicas que correspondan a cada clase de riesgos; c) Colocar en bienes raíces, productores de renta, en hipotecas y en préstamos en caución sobre las mismas pólizas, una parte de las reservas técnicas correspondientes a los seguros; d) Caucionar o vender dentro del país, los títulos o valores que se hallen en su cartera; e) Efectuar reaseguros;

6) En materia de utilidades se determina que el producido líquido anual del Instituto se destinará a) El 25% al fondo acumulativo de reserva; b) El 25% al fondo y protección de las Industrias madres y las transformadoras de la producción rural; c) El 20% a la educación común; d) El 30% a la asistencia social.

() La administración del Instituto se confía a un directorio compuesto de un Presidente y seis vocales, nombrados por Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Deberán ser argentinos y no podrán formar parte del mismo: a) Los menores de 25 años; b) Los directores o miembros de otros establecimientos de seguros; c) Los jubilados o funcionarios o empleados públicos en actividad; d) Los miembros de ambas Cámaras Legislativas; e) Dos o más personas que pertenezcan a una misma sociedad comercial; f) Los que se hallen en estado de quiebra o cesación de pagos;

8) El Directorio tiene la importante función de establecer las tarifas, primas y comisiones de los seguros y las condiciones generales y particulares de las pólizas.

El Poder Ejecutivo es el que aprueba el presupuesto de sueldos, comisiones y gastos;

9) Con respecto al ramo de accidentes del trabajo se dispone que las indemnizaciones se regirán de acuerdo a lo dispuesto por la ley 9688 y su decreto reglamentario.

Esta se estipula en el proyecto sancionado, con respecto a las facultades de la Superintendencia de Seguros de la Nación con relación a las tarifas y planes mencionados en el punto 8) ni tampoco con respecto a las facultades que le otorga el art. 36 del Decreto Reglamentario de la ley 12.988 de creación del Instituto Mixto de Resseguros por el que todas las entidades oficiales que explotan seguros directos están sometidas a su control. Asimismo el proyecto de ley no deja entrar cuál habrá de ser la forma e con relación que usará en sus procedimientos: si a través de corredores o directamente, aunque las disposiciones que señalamos en el punto 8) relativas a la aprobación del presupuesto, señala la palabra "comisiones". Finalmente, entendemos que el sistema de repartición de utilidades señala un vacío, por cuanto es una norma de proyectos similares que una parte de las utilidades de estos Institutos estatales se destina a recompensar a su personal como una manera de conciliar el interés del empleado público con respecto al resultado de la explotación confiada a su manejo.

C A P I T U L O X

LA INDUSTRIA ACTUAL DEL SEGURO EN EL PAIS Y BASES PARA UNA PO-

LITICA NACIONAL ORGANICA

- 85) La industria del seguro en el país. Evolución operada.
- 86) La Superintendencia de Seguros de la Nación.
- 87) Las bases de una política Nacional de los seguros.
- 88) Las bases para la creación de un Instituto Nacional de los Seguros.
- 89) Las bases para la Creación de un Consejo Central de Seguros.
- 90) Proyectos de estatización de los seguros presentados al Parlamento Nacional.
- 91) Aspectos constitucionales de la obligatoriedad del seguro.
- 92) Conclusiones finales.-

85) La industria del seguro en el país. Evolución operada.-

La importancia adquirida por la explotación del seguro en el país se deducen de la consideración de las cifras consignadas en el cuadro de la página 134 del cuál es posible extraer las siguientes conclusiones:

1) Que la producción total de primas registra el siguiente avance considerando periodos decenales a partir de 1900:

| | | | | |
|------|---|------|---|-------|
| 1900 | - | 1910 | - | 354 % |
| 1910 | - | 1920 | - | 88 % |
| 1920 | - | 1930 | - | 96 % |
| 1930 | - | 1940 | - | 26 % |
| 1940 | - | 1946 | - | 112 % |

Lo que revela que después del estancamiento operado alrededor del año 1940 se ha producido en los últimos años un extraordinario crecimiento de estas operaciones como resultado de la reactivación económica nacional producida en el mismo lapso. Debe tenerse en cuenta, además que los nueve primeros meses del año 1947 con relación a igual periodo en 1946 acusa un aumento del 45%.-

2) El crecimiento notable operado en el ramo Vida, el de más fuerte producción total, habiéndose casi duplicado en el periodo 1930-46;

3) La evolución operada en los ramos incendio y Accidentes del trabajo, acorde con el desarrollo de nuestra producción industrial. Se observa el notable crecimiento operado en el ramo Incendio en el año 1946, con relación a 1945: 22%;

4) El riesgo marítimo ha seguido la evolución propia del riesgo de guerra con producción máxima en épocas de la agudización de las operaciones bélicas y una pronunciada disminución posterior. Las nuevas disposiciones de la Ley 12.988 harán, sin duda, crecer notablemente la producción de este riesgo.-

FIRMAS DE SEGUROS DIRECTOS EN LA REPUBLICA ARGENTINA

COMPANIAS NACIONALES Y EXTRANJERAS

CUADRO I-(57)

| | 1900 | 1910 | 1920 | 1930 |
|------------------|--------------|---------------|---------------|----------------|
| VIDA | 1.067.621,61 | 13.688,386,37 | 17.096,916,84 | 44.342.249,87 |
| INCENDIO | 5.592.298,97 | 15.937,249,79 | 26.575,243,86 | 29.601,909,17 |
| INFORTUNIOS | | 1.512.208,73 | 8.598.775,76 | 29.340.499,95 |
| ACCIDENTES. V.S. | 1.519.265,49 | 220.542,76 | 1.534.326,51 | 12.740.623,89 |
| MARITIMOS | 568.343,25 | 1.580.021,48 | 6.854.861,08 | 5.140.925,25 |
| GANADO | | | 461.239,31 | 563.947,93 |
| TOTALES | 7.247.529,32 | 32.938.409,13 | 61.921.063,00 | 121.730.156,06 |

CUADRO II-(58)

| | 1940 | 1942 | 1943 | 1944 | 1945 | 1946 |
|-----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| VIDA | 45.443,208,36 | 53.545.042,86 | 60.481.717,47 | 70.880.169,21 | 72.357.144,24 | 82.898.052,00 |
| INCENDIO | 35.279.401,30 | 47.566.160,30 | 53.994.950,98 | 56.440.807,95 | 63.561.979,61 | 77.504.063,10 |
| AUTOMOVILAS | 19.485.266,33 | 21.997,206,28 | 22.615.987,29 | 21.715.074,99 | 22.645.904,78 | 28.040.950,50 |
| ACC.DEL TRABAJO | 33.538.960,96 | 39.907,019,59 | 45.817.320,88 | 54.706.192,89 | 64.637.288,88 | 79.380.246,00 |
| MARITIMO | 7.522.598,46 | 32.430.715,83 | 39.361.766,17 | 21.085.532,83 | 16.161.863,93 | 23.704.034,10 |
| CRISTALES | 542.943,66 | 686.732,30 | 698.504,28 | 727.533,95 | 840.040,85 | 1.073.225,90 |
| GRANIZO | 9.058.677,12 | 5.464.368,41 | 8.854.608,82 | 6.572.215,60 | 11.638.596,02 | 25.225.650,10 |
| MARIS | 3.151.883,54 | 5.743.838,13 | 4.826.446,89 | 5.808.123,47 | 6.721.634,82 | 9.603.233,30 |
| TOTAL | 154.022.899,73 | 206.341,083,70 | 236.651.302,78 | 237.935.650,89 | 258.564.453,13 | 327.429.455,40 |

Lo prueba ello las cifras consignadas por la Superintendencia de Seguros correspondientes hasta el tercer trimestre del año 1947 que indica una producción de \$ 35.063.588,22 o sea, 132.27% más que igual período del año 1946;

5) El riesgo aeronavegación ha operado también una evolución muy importante, no reflejada por las cifras del cuadro adjunto, ya que se las incluye en las correspondientes a riesgos varios. Destaquemos que frente a una producción de \$ 239.724,17 correspondiente a los nueve primeros meses de 1946, en igual período de 1947 se obtuvieron \$ 2.921.974,18 lo que indica un crecimiento de 1.218.89%;

6) Como comentario final debemos agregar que si establecemos la relación existente entre la producción total de \$ 327.429.455,47 y el importe calculado de la renta nacional (59) de \$ 5.023.000 obtenemos un índice de 6,5 % que comparado con los índices de otras naciones (60) como Estados Unidos (9 a 10%), Inglaterra (6 a 7%), Suiza (4 a 5%), Francia (3%), revela que el grado de densidad del seguro en nuestro país es elevado.-

86. La Superintendencia de Seguros de la Nación:

La actividad aseguradora en el país data desde el año 1796, en que, a iniciativa de Manuel Belgrano fué creada la compañía argentina "La Confianza" Compañía de Seguros Terrestres y Marítima. De ahí en adelante se suceden las creaciones similares, además de la instalación de compañías extranjeras, sin que hubiese de parte del Estado ninguna actividad especial con respecto a su constitución y funcionamiento más que las que se derivasen del carácter de sociedades anónimas que generalmente investían las entidades aseguradoras.

Sin embargo, ya desde fines del siglo pasado (1898) es posible observar una preocupación constante por parte del Poder Ejecutivo y de algunos parlamentarios de dotar a la actividad del seguro de normas específicas tendientes a establecer las bases de su funcionamiento ajustado a la magnitud de los intereses comprometidos en la gestión de las empresas. No escapó tampoco al legislador la posibilidad y la conveniencia de establecer el monopolio estatal de los seguros en el país como veremos al tratar más adelante los proyectos respectivos.

Así se llega, en 1937, y mediante un decreto del P.E. - N° 108.295, a establecer por primera vez en el país un organismo encargado de "controlar y fiscalizar la organización, funcionamiento, solvencia y liquidación de las sociedades de seguros, en todo lo relacionado con su régimen económico y especialmente los planes de seguros, tarifas, modelos de contratos, balances, funciones y conducta de los agentes o intermediarios y publicidad en general" (art. 1). Este decreto que posteriormente es incluido en la ley permanente de presupuesto N° 11.672, T.O, edición 1938, contiene los preceptos fundamentales que infor-

man la policía del seguro en el país.

Las razones que influyeron primordialmente para el establecimiento de un régimen de control de la actividad aseguradora privada que, por otra parte, era común a las legislaciones de casi todos los países, radicaron en los abusos cometidos en su gestión por algunas entidades aseguradoras y que en su hora fueron denunciados por la prensa y al quebranto de importantes aseguradores del país como "Roma", "La Previsora", etc. y que conmovieron el mercado asegurador, a tal punto que las propias compañías aseguradoras solicitaron la inmediata sanción de una ley que, en principio, tuvo la forma que hemos indicado anteriormente.

Las facultades del organismo son de orden nacional, estableciéndose mediante reglamentaciones provinciales, la correspondencia de funciones con las distintas provincias, para hacer efectivas las facultades que le otorga su Régimen Legal.

La financiación de los gastos que origina este control se realiza a través del aporte de las entidades aseguradoras de acuerdo a un porcentaje establecido sobre las primas debradas y que últimas disposiciones han elevado del 3 al 5 por mil, más una cuota anual que no puede exceder de \$ 1.000 para las sociedades comerciales y \$ 300 para las civiles (Punto 1° del art. 102, ley 11.672).

La acción de este organismo puede considerarse como eficaz dentro de los exiguos elementos con que ha contado a su disposición. El sistema de inspección y fiscalización de las entidades privadas a través del estudio de los Balances Analíticos ha llenado cumplidamente su cometido en lo que respecta a su profundidad de análisis. No puede decirse lo mismo en cuanto a su extensión por cuanto a pesar de una disposición expresa del mencionado articulado en el sentido de que se debe ser "práctica", cuando menos una vez al año una visita de inspección a cada sociedad, para verificar su estado económico y funcionamiento de acuerdo al presente ordenamiento" (punto 13°), el número de inspecciones realizadas anualmente por el citado organismo está muy lejos de alcanzar este límite.

Tampoco se ha destacado la Repartición mencionada en sus funciones de estudiar y orientar la política del seguro — que hasta la sanción de la ley 12.988 le estaba implícitamente conferido por las disposiciones de su Régimen Legal.

Se impone pues a su régimen y de acuerdo a la importancia adquirida por el seguro en el país una serie de reformas y complementos a su acción que se tratan de hacer efectivos a través del cumplimiento del Plan de Gobierno elaborado por el Ministerio de Hacienda de la Nación. En él se contempla como futura actividad del organismo la estructuración de una ley orgánica de seguros tendiente a establecer las normas en las que ha de asentarse el desarrollo de esta actividad, la estipula—

ción de normas uniformes técnico-contractuales para los contratos de seguros, la vigilancia de la política económico-financiera seguida por las compañías, la estipulación de capitales mínimos para cada ramo de actividad, racionalización del sistema de inspección para cumplir lo prescrito por el Régimen Legal en vigor, reglamentación y vigilancia de la actividad de los intermediarios del seguro, la protección de los derechos de los asegurados mediante su intervención en liquidaciones judiciales y extrajudiciales, arbitrajes, etc., y en general todo aquello que se refiera a la fiscalización de la actividad aseguradora en el país.

Además se le atribuye la dirección y orientación de la política del seguro, el abaratamiento del seguro privado a través de la promoción de planes populares de seguros y la difusión del seguro en el país, materias que deben elucidarse a través de lo dispuesto en la ley 12.988.-

87. Las Bases de una política nacional del seguro.

Creemos llegado el momento, después de haber desarrollado los conceptos que informan la verdadera naturaleza de la Institución aseguradora, exponiendo luego cuál es la orientación de las legislaciones extranjeras y deteniendo posteriormente nuestro estudio en las diversas tentativas u organizaciones estatales que de una manera u otra se dedican a la explotación del seguro en nuestro país, de fijar cuáles bases entendemos como fundamentales para establecer una política del seguro nacional que determine el juego orgánico de este poderoso auxiliar de la economía con las demás fuerzas de la producción, el trabajo y el capital.

Elas consisten en:

I. Nacionalización del comercio de seguros, conforme a lo que hemos expuesto al considerar las disposiciones de la ley 12.988 (Capítulo IV).

II. Explotación por un organismo estatal especializado, en condiciones de monopolio, de aquellos riesgos que hemos considerado cuasi-sociales o en donde las condiciones inconvenientes de la actividad privada exigen la intervención del Estado; seguros de accidentes del trabajo, accidentes de tránsito, aeronavegación, agrícola, crédito e incendio.

III. Difusión de planes populares de seguros de vida mediante un organismo similar e impulsión de dicha actividad por parte de entidades privadas.

IV. Sistematización y racionalización de la actividad aseguradora oficial y privada a través de un organismo central en el que intervengan los distintos factores de la economía nacional afectados por la orientación del seguro.

V. Explotación del reaseguro por un organismo estatal que impida la evasión de seguros y primas al exterior y consagre la racional distribución en la plaza argentina de los excedentes de riesgos.

VI. Afianzamiento de las funciones y nuevo régimen orgánico de superintendencia de seguros para las entidades aseguradoras privadas.

VII. Fomento de nuevas ramas y planes de seguros por parte de las entidades privadas, mediante la orientación y dirección que imponga el organismo central facilitada a través de la acción que pueda desarrollar el Instituto Mixto de Reaseguros y mediante el permanente estudio técnico a cargo de las entidades estatales.

A través de lo expuesto en capítulos anteriores surge:

a) Con respecto a las Bases I y V, entendemos que ellas se hayan suficientemente cumplidas a través de las disposiciones de la ley 12.988;

b) Con respecto a las Bases II, III, IV, VI y VII, además de lo expuesto en cada uno de los capítulos precedentes entendemos de aplicación lo que a continuación desarrollaremos.

88. Bases para la creación del Instituto Nacional de Seguros.

La primer medida de la política nacional de los seguros que propugnamos como tema de nuestra tesis consiste en la creación inmediata de dos organismos que consideramos fundamentales: el Instituto Nacional de los Seguros y el Consejo Central de los Seguros.

Con el objeto de dar contenido constructivo a nuestro trabajo esbozaremos a continuación las bases sustanciales de las que entememos debe asentarse la organización de ambos organismos. Comenzaremos por el Instituto Nacional de los Seguros:

I) El Instituto Nacional de los Seguros se creará como entidad autárquica personalizada con el objeto de realizar los seguros que su ley de creación y las posteriores que al efecto se dictasen establezcan. Tendrá jurisdicción exclusiva en todo el territorio de la Nación.

II) El Instituto Nacional de los Seguros tendrá personalidad para actuar en juicio, adquirir derechos y contraer obligaciones inherentes a su cometido, recibir legados y donaciones y tendrá por funciones:

a) Asegurar los riesgos de accidentes del trabajo, y enfermedades profesionales de acuerdo a lo dispuesto por la ley modificatoria de la N° 9688, accidentes de tránsito, aeronavegación, agrícola, crédito, incendio y planes populares de

seguros de vida en las condiciones previstas en los puntos que siguen y sin perjuicio de los nuevos ramos que se incorporen - en el futuro a sus actividades;

b) Administrar los bienes que constituyan su capital y reservas, adquirir carteras de compañías y agencias de seguros, efectuar inversiones en títulos de la deuda pública, inmuebles, etc. de conformidad con las normas que al respecto tiene establecida la Superintendencia de Seguros de la Nación y atento a guardar, en lo posible, una finalidad social en las mismas;

c) Confeccionar por sus organismos técnicos los planes y las tarifas que habrán de utilizarse en los distintos ramos, las que deberán ser comunicadas a la Superintendencia de Seguros de la Nación y no mereciendo observación dentro del plazo de 30 días se considerarán aprobadas;

d) Efectuar reaseguros pasivos en el Instituto Mixto - de Reaseguros;

e) Estudiar sistemáticamente la plaza del seguro argentino e internacional, sus relaciones con las necesidades de la economía nacional y poseer la información necesaria a la incorporación de nuevos planes o ramos de seguros a su actividad. A este respecto contará con la colaboración ilimitada de la Superintendencia de Seguros de la Nación y toda otra institución oficial;

f) Organizar en combinación con los demás organismos - técnicos del Estado la prevención de siniestros, especialmente la relativa a los producidos en la rama accidentes del trabajo y enfermedades profesionales;

g) Mantener los representantes que se le confieran en el Consejo Central de los Seguros velando por una política del seguro consonante con las exigencias de la economía nacional, la naturaleza social del seguro y la liberación económica del predominio extranjero en esta rama de la actividad nacional;

h) Realizar todos aquellos actos no prohibidos por las leyes y que concuerden con la finalidad de creación del mismo.

III) El Instituto tendrá un capital inicial constituido en base a las exigencias de cada Departamento que lo componen, cuyo monto y naturaleza será determinado de acuerdo con el Ministerio de Hacienda de la Nación. Este capital inicial podrá ser incrementado a medida que nuevos ramos se incorporen a la actividad del Instituto o bien, cuando así lo disponga por -- considerarlo conveniente, sus autoridades, previa conformidad del Ministerio de Hacienda.- El Instituto reintegrará al Estado con una parte de sus utilidades líquidas y realizadas el capital inicial que éste le aporte.

IV) Además de la garantía de su capital y reservas las

operaciones del Instituto contarán con la garantía y responsabilidad del Estado.

V) El Instituto se organiza, en principio, en base a la existencia de siete departamentos: Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, Agrícola, Accidentes a Pasajeros Aeronáuticos Comerciales, Crédito, Incendios y Planos Populares de Seguros de Vida, de acuerdo a las respectivas modalidades que hemos estudiado en los distintos capítulos de nuestro trabajo.

VI) El Instituto percibirá sus ingresos:

a) de las primas que cobre por sus contratos de seguros en la forma más adecuada y con la colaboración, cuando fuere conveniente, de otros organismos de Estado;

b) de los intereses y rentas que obtenga por sus inversiones;

c) de las sumas que extraordinariamente vote el Honorable Congreso de la Nación;

d) de las sumas de legados y donaciones;

e) de las multas impuestas por infracciones a la ley de su creación y concordantes.

VII) Los fondos del Instituto se destinarán exclusivamente a atender su presupuesto de gastos y a pagar las indemnizaciones que correspondan, además de las inversiones que se juzgan convenientes de acuerdo a su finalidad, no pudiéndose bajo ningún concepto distraerse fondos en operaciones ajenas a su objeto específico.

VIII) Las tarifas e primas que el Instituto perciba por su gestión deberán ser de costo económico, es decir, que contemplando las exigencias técnicas de la previsión se establezcan a un nivel acorde a la importancia social del riesgo cubierto.

IX) En cada Departamento se determinarán las utilidades técnicas de cada cinco ejercicios, las cuales, previas las deducciones que se establezcan por vía de reglamentación o resolución del Directorio, deberán volver a poder de los asegurados bajo la forma de distribución de beneficios.

X) La administración del Instituto estará a cargo de un Directorio compuesto de un Presidente designado por el Poder Ejecutivo de la Nación con acuerdo del Senado y que no podrá ser destituido sino por mal desempeño de sus funciones y los Directores de cada uno de los Departamentos que compongan el Instituto. La Vicepresidencia será ejercida por el Director del Departamento de mayor producción.

XI) En lo relativo al personal técnico y administrativo del Instituto se tendrá muy en cuenta la situación del personal de las entidades privadas que por efecto de su creación y funciones quede desempleado. A tales efectos, se deberá levantar un censo y efectuar las diligencias necesarias de acuerdo con los organismos sindicales respectivos. El escalafón que se dicte al Instituto no podrá ser inferior al vigente a la época de su sanción para las compañías privadas. Asimismo, se reconocerá la antigüedad del personal de entidades privadas que pase a depender del Instituto.

XII) En lo concerniente a ejercicio económico, estados periódicos, publicación de Memorias y Balances, etc., serán de aplicación las normas contenidas en el Régimen Legal de la Superintendencia de Seguros y demás disposiciones complementarias.

XIII) Cada Departamento constitutivo del Instituto organizará su propia estructura funcional, de acuerdo con la naturaleza del ramo que asegure, procurando adquirir el equilibrio de sus recursos y egresos. Serán administrados por una Junta Directiva, presidida por el Director General del Departamento y en la que formarán parte los distintos sectores interesados en la explotación del ramo, representantes de los asegurados y del personal del Departamento.

XIV) Las operaciones que realizará el Instituto y sus bienes estarán exentas de toda contribución nacional, provincial o municipal.

XV) A los efectos de la ejecución de lo previsto en las Bases precedentes se declararán obligatorios los seguros de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, accidentes de tránsito, aeronáutico, incendio y agrícola. Por reglamentación se establecerá la forma de hacer efectiva esta obligación.

XVI) El Instituto será una entidad de carácter nacional pero descentralizará sus funciones de acuerdo a las exigencias de cada Departamento y estipulará por intermedio del Ministerio de Hacienda de la Nación el régimen de distribución de inversiones y compensación por percepción de contribuciones con las provincias de la Nación.

XVII) Las utilidades realizadas y líquidas deducidas de las partes consideradas utilidades técnicas que arroje cada balance anual, se distribuirán de la siguiente forma:

a) El 50% para constituir fondos de reservas y para ampliación de las operaciones del Instituto hasta llegar al 70% del capital inicial;

b) El 10% para amortizar el capital aportado por el Estado para la organización inicial y funcionamiento del Instituto y para el pago de los correspondientes servicios de in

tereses. Reintegrado aquél totalmente este porcentaje incrementará el señalado en el punto anterior;

e) El resto se distribuirá entre el personal del Instituto hasta un máximo de dos sueldos anuales. Si se excediese esta cantidad, el sobrante se destinará a ingresar el fondo de utilidades a repartirse entre los asegurados en proporción directa a las estipuladas en el punto IX.

XVIII) El Instituto organizará un Instituto de Estudios e Investigaciones del Seguro que será su Asesoría Técnica, y cuyo dictamen se considerará obligatorio en los casos en que así se disponga. Cada Departamento del Instituto contribuirá a organizar su respectiva sección en la forma más adecuada a su función específica.

89. Bases para la creación del Consejo Central de Seguros.

El segundo tema de la política nacional de seguros que propugnamos consiste en la creación del organismo cuyas bases exponemos:

I. El Consejo Central de los Seguros se creará a fin de orientar y dirigir la política nacional de los seguros en consonancia con los intereses de la economía nacional y la naturaleza social del seguro.

II. Estará constituido por diez miembros, que lo serán: (1) el Presidente del Instituto Nacional de los Seguros que es su Presidente nato; (2) el Director del Instituto de Investigaciones y Estudios del Seguro, dependiente de aquél Instituto; (3) el Director del Departamento del Instituto Nacional de los Seguros cuyo ramo motive la deliberación del Consejo; en caso de no referirse específicamente a ninguno de ellos; (3') el vicepresidente del Instituto; (4) el Presidente del Instituto Mixto de Reaseguros; (5) el Director de la Superintendencia de Seguros de la Nación; (6) un representante de las entidades aseguradoras privadas nombrado por la respectiva entidad gremial; (7) un representante del sector obrero nombrado por la Confederación General del Trabajo; (8) un representante del sector industrial nombrado por la A.A.P.I.C.; (9) un representante del sector comercial y (10) un representante de los agricultores nombrados por las respectivas asociaciones gremiales más representativas.

III. Las conclusiones de las deliberaciones del Consejo Central de los Seguros consistirán en recomendaciones, cuya observancia no es obligatoria para los afectados en la misma - y en resoluciones, cuyos términos obligarán expresamente a las entidades oficiales y a las entidades privadas por vía del organismo que corresponda.

IV. Corresponderá al Consejo Central formular y eleva

al Congreso Nacional por intermedio del P.E., los proyectos de leyes que estime conveniente para el mejor cumplimiento de sus fines indicados en el punto I.

V. Las funciones de los representantes privados serán honorarias. Asimismo las de los representantes oficiales pero en caso de ausencia a las reuniones del Consejo les serán de contados los haberes de sus respectivas Reparticiones.

VI. El Consejo podrá solicitar toda clase de informes a cualquier entidad privada u oficial y contará con el asesoramiento directo del Instituto de Investigaciones y Estudios de pendiente del Instituto Nacional de los Seguros.

90. Proyectos de estatización de los seguros presentadas en el Parlamento Nacional.

Con fecha 9 de Setiembre de 1918 fué presentado a la Cámara de Diputados de la Nación por los diputados José A. Montes, Ricardo Caballero y Diógenes Hernández, un proyecto de ley creando el "Banco de Seguros de la Nación Argentina".

Las principales prescripciones del proyecto mencionado establecían:

a) Monopolio por parte del Estado de los seguros de vida, accidentes del trabajo e incendios;

b) Creación de un Banco de Seguros con la finalidad de realizar tales operaciones, mediante un capital de 25 millones de pesos, en títulos de la deuda pública;

c) Además de las operaciones relativas al punto a) el Banco estaba autorizado para adquirir carteras de compañías o agencias de seguros en las ramas correspondientes al monopolio y efectuar reaseguros;

Este proyecto fué destinado a la Comisión de Hacienda no obteniendo sanción.

Posteriormente, el 3 de julio de 1919 el diputado Pedro T. Pagés fundamentó otro proyecto de ley de características más completas y amplias que el anterior y que establecía en sus principales disposiciones:

a) Creación de un "Banco Argentino de Seguros" con el objeto de realizar seguros de toda clase y naturaleza en todo el territorio de la Nación, con carácter de monopolio;

b) Dotación de un capital de 10 millones de pesos para la realización de tales actividades;

c) Establecimiento del juicio arbitral estipulado en

el Código Civil para resolver las cuestiones litigiosas entre Banco y asegurado;

d) Distribución de las utilidades del Banco en la siguiente forma: 45% al fondo de reservas; 25% para la formación del fondo constitutivo de pensiones y retiro a la ancianidad e invalides; 10% para el Consejo Nacional de Educación y 25% para el Gobierno de la Nación;

e) Establecimiento de la garantía de la Nación para todas las operaciones que realice el Banco;

f) Fiscalización de las operaciones del Banco por el Presidente del Crédito Público Nacional, quién deberá expedir informe a la finalización de cada ejercicio.

Este proyecto tampoco mereció consideración legislativa.

Estas son las dos únicas tentativas que conocemos destinadas a establecer con carácter nacional la estatización de los seguros a través de un Instituto oficial encargado de su organización.

91. Aspecto constitucional de la obligatoriedad del seguro.

Abordemos, en una última consideración, un problema de orden constitucional que habría inevitablemente de plantearse en el caso de procederse a una política del tipo que suspiramos en apartados anteriores, en nuestro país relativo a la constitucionalidad de la obligatoriedad del seguro que, hemos visto, constituye un aspecto esencial con respecto a determinados riesgos.

Para elucidar el tema creemos ineludible referirnos a los argumentos que la Comisión Parlamentaria que estudió la implantación del Seguro Agrícola, tal como hemos expuesto en el capítulo VII, menciona con relación a esta clase de seguros. Se refiere concretamente a un fallo dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con motivo de la constitucionalidad de la ley de carnes (1° de setiembre de 1944) que entre otros conceptos expresa: "la agremiación obligatoria de los ganaderos (diríamos agricultores, pasajeros, etc.) no aparece como una imposición caprichosa o arbitraria del legislador, sino como el medio de salvaguardar sus intereses y también los de todos los habitantes del país y la economía nacional afectada por la crisis"; y que con referencia a la constitucionalidad del aporte establecido por la citada ley de carnes resolvía que "la misma no constituía un impuesto sino un aporte, dado que la propiedad de la contribución se conserva dentro del patrimonio de quién la hizo, circunstancia que impide asimilar a un impuesto la contribución establecida por la citada ley, desde que aquél sólo es devuelto a quién lo paga en la forma diluida de un beneficio colectivo y nunca con

la perspectiva de un beneficio personal".

Más adelante dice la Corte: "Que en nombre de remoto interés privado, no sería posible cerrar los ojos ante el interés público y el positivo de millares de ganaderos", digamos ahora agricultores, pasajeros, propietarios, etc. al establecer una ley el seguro obligatorio.

"Que el gobierno de la Nación, ha podido autorizar a los ganaderos a celebrar el contrato "sui generis" dándole carácter obligatorio en ejercicio de su poder de policía con el fin de tutelar mediante su intervención, fundamentales intereses nacionales comprometidos, ya que la libertad de no contratar no puede invocarse legítimamente, cuando ésta no significa desprenderse de bienes materiales de alguna importancia, lo que no ocurriría en el caso fallado con el aporte o contribución, el que fué calificado de insignificante por el principio de la solidaridad social y la defensa de los intereses nacionales (Fallos, 199)".

Y dice por último la Corte para dar por finalizado el examen de los fundamentos legales que "nuestra Constitución no ha reconocido derechos absolutos de libertad ni de propiedad, sino limitados por las leyes en la forma y extensión,

92. Conclusiones generales:

Hemos llegado al final de nuestro trabajo y nos toca ahora, en breves párrafos, sintetizar las principales tesis - que hemos sostenido a lo largo del mismo:

I. Naturaleza eminentemente económico-social de la Institución del Seguro evidenciada por la necesidad e importancia general de la previsión en el medio social y por la forma en que su acción, dentro de la economía moderna, contribuye a atemperar los efectos de la dinámica capitalista de producción.

II. Fundamento esencialmente solidarista, evidenciado por su función reparadora de daños, su origen histórico y sus proyecciones en el medio económico-social.

III. Evolución operada en su estructura de explotación derivada de la propia evolución sufrida por la estructura económica: estructura mutual y profesional a través de las organizaciones de la antigüedad y de las "guildas" de la Edad Media; estructura capitalista e industrial a partir del avance de estas formas de producción después de la desintegración del orden económico-social medieval.

IV. Retorno, iniciado a fines de siglo pasado y acentuado continuamente, a sus primitivas y auténticas formas de explotación a través de la organización de los "seguros"

sociales" y a través de los sistemas de estatización parcial o total de la industria aseguradora iniciada en distintas legislaciones.

V. Justificación de esta evolución a través de argumentos históricos, políticos, sociales, económicos y técnicos. -- Esencia sociológica de la estatización del seguro consistente en el auspicio, por parte del Estado, del ejercicio de la solidaridad mutua de los afectados por los mismos riesgos por ellos mismos.

VI. Posibilidades de aplicar a la economía nacional, como exteriorización en la materia del pensamiento económico sustentado por la Revolución Nacional, el sistema de nacionalización de los seguros que definimos como la organización que consagra la nacionalización del comercio de seguros, estatiza por institutos especializados aquellos riesgos de mayor exigencia social o económica y deja a la explotación privada las ramas restantes.

VII. Comienzo de esta política a través de las disposiciones de la ley 12.988 que establece: a) La organización del reaseguro en función del interés económico nacional; b) La nacionalización del comercio de seguros; c) La posibilidad por parte del organismo creado, el Instituto Mixto de Reaseguros, de explotar ramas de seguro directo.

VIII. Continuación de esta política a través de las disposiciones de la ley 13.004 que crea el Seguro Aeronáutico Comercial (S.A.C.) como entidad aseguradora de carácter estatal, en base a la participación de las sociedades mixtas de aeronavegación, con relación a los riesgos comunes de la aeronavegación.

IV. Existencia implícita de esta misma política a través de las formas aseguradoras establecidas por la Caja Nacional de Ahorro Postal y el Banco Hipotecario Nacional. Necesidad de racionalizarlas y ampliarlas en función de su importancia en la economía y en la previsión social. Inquietudes similares reveladas por diversos proyectos de alcance nacional o provincial presentados a las Cámaras Parlamentarias.

X. Posibilidad de aplicar esta política estableciendo el seguro estatal y obligatorio al riesgo de accidentes de tránsito, siguiendo el ejemplo de las legislaciones extranjeras y poniendo en funciones lo prescripto en el Decreto 22.630/45 y en la ley 12.346; y al seguro de accidentes del trabajo por vía de modificaciones a la ley 9.688 auspiciada en numerosas oportunidades y especialmente establecida en el Plan Quinquenal de Gobierno (1946/51).

XI. Importancia fundamental para la economía del país de ejercer la misma política con relación a los riesgos de la agricultura. Pensamiento exteriorizado en tal sentido por la Comisión Interparlamentaria que estudió el problema en el año

1947, y necesidad de que se sancione el despacho de la misma creando el Seguro Agrícola Nacional (S.A.N.)

XII. Posibilidad de establecer en beneficio de nuestra - economía y los intereses de la exportación el seguro-crédito por vía de fomento o por explotación directa por parte del - Estado.

XIII. Bases orgánicas de una política nacional de seguros que impliquen crear en nuestro país, como corolario natural - de todas las anteriores conclusiones, el Instituto Nacional - de los Seguros y el Consejo Central del Seguro que establezcan y realicen la política del seguro que necesita la economía na - cional para su mayor fortalecimiento y prosperidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- (1)-Antonio Lasheras Sanz:"El Seguro y la producción de riqueza", en *Revisión de Seguros y Bancos*.-
- (2)-Citado por Alberto G. Spota en "Tratado de Derecho Civil", pág. 315.-
- (3)-Id., pág. 317.-
- (4)-Id., pág. 317.-
- (5)-Id., pág. 323.-
- (6)-Adolfo Wagner:"Le Assicurazioni" en *Biblioteca del Economista* S. 3a. y. XIII, pág. 856.-
- (7)-Raymond Michel:"L'Assurance de crédits", pág. 33.-
- (8)-Mario A. Rinalda: *Tratado de Derecho Comercial*, tomo I, pág. 301.-
- (9)-Manuel Serra Morot:"Importancia y significado del seguro en el moderno movimiento económico de previsión social".
- (10)-Francisco Nitti:"Ciencia de las Finanzas", pág. 628.
- (11)-Joseph Hémard:"Théorie et pratique des assurances" pág. 47.-
- (12)-Id., pág. 149.-
- (13)-Hilaire Belloc:"La crisis de nuestra civilización", pág. 134.-
- (14)-Publicación de la *Compañía de Seguros "El Comercio"* "El seguro, su origen y evolución", pág. 42.-
- (15)-Citado por la publicación de "El Comercio", pág. 4-1.-
- (16)-Henry See:"Historia del capitalismo moderno", pág. 20.-
- (17)-Rafael Alsas:"Ciencia de la Administración", pág. 111-
- (18)-Germán J. Timmermanns:"La intervención del Estado en los seguros" y Elso A. Castri:"El Seguro como servicio público".-
- (19)-Victor Berthélemy:"Traité de droit administratif".
- (20)-L. forma de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Representantes en la publicación "*Banco de Seguros del Estado de la R.O. del Uruguay*", pág. 42.-
- (21)-Juan D. Perón, discursos:"Declaración de los Derechos del trabajador",-
- (22)-Datos consignados en la Revista "El asegurador" N° 95 Julio 1936 y en "Les assurances au point de vue économique et social" de Jean Fourastié, pág. 104.-
- (23)-Percy, F. Garnet:"La historia de ciertos experimentos en seguro estadual"
- (24)-Revista "Assicurazioni" 1937-I-pág. 365.-
- (25)-Francisco Nitti, op. cit., pág. 630.-
- (26)-Publicación del Banco de Seguros del Estado (R.O.U.), pág. 54.-
- (27)-Acta de la Independencia Económica (Tucumán, Julio 9 de 1947).-
- (28)-Mensaje del Poder Ejecutivo acompañando el primitivo proyecto de ley.-
- (29)-Debate parlamentario sobre la ley 12.988.-
- (30)-Félix Benítez de Lugo y Rodríguez:"Tratado de Seguros", tomo II, pág. 679.-

- (31)-Manuel Ossorio y Flirtí: "Los riesgos en el Trabajo", pág. 15.-
- (32)-Félix Benítez de Lugo y Rodríguez, op.cit., pág. 688.-
- (33)-I., pág. 690.-
- (34)-Informe del superintendente de seguros del 9 de marzo de 1944.-
- (35)-Edición Oficial del "Plan Quinquenal de Gobierno 1946/51", pág. 313.-
- (36)-Debate parlamentario sobre la ley 13.004.
- (37)-Mario A. Rivarola: "El Seguro Aeronáutico Comercial en Revista "La Información", Agosto y Setiembre de 1947.-
- (38)-Mario A. Rivarola: Id.-
- (39)-Comisión parlamentaria para el Estudio del Seguro agrícola, Informaciones Asesoría Técnica del año 1942, pág. 158.-
- (40)-Id., pág. 177.-
- (41)-Id., pág. 17.-
- (42)-Id., pág. 185.-
- (43)-Ver Capítulo IX, apartado 83.-
- (44)-Alfredo Manes: "Teoría general del Seguro", pág. 259.
- (45)-Comisión Parlamentaria, despacho consignado en Orden del día N° 492.-
- (46)-Charles Gide: "Curso de Economía Política", pág. 432.-
- (47)-Citado por G. Herberler: "Prosperidad y Depresión", págs. 14 y sigs.-
- (48)-Citado por R. Bomet: "L'assurance crédit et la crise économique".-
- (49)-Félix Benítez de Lugo y Rodríguez, op.cit., Tomo II, pág. 124.-
- (50)-F. W. Taussig: "Principios de Economía", pág. 351.
- (51)-Félix Benítez de Lugo y Rodríguez, op.cit. Tomo II, pág. 172.-
- (52)-Id., pág. 474.-
- (53)-Id., pág. 483/87.-
- (54)-Juan D. Perón en el "Seguro de vida colectivo obligatorio para el personal de la Administración Pública".-
- (55)-Compañía de Seguros "El Comercio", op.cit., pág. 117.
- (56)-Fritz Herrmannsdorfer: "Seguros Privados", pág. 31-
- (57)-Extractado de "Explotación y Régimen legal del Seguro" publicado por el Instituto de Sociedades Anónimas y Seguros de la facultad de Ciencias Económicas (1938).-
- (58)-Extractados de las memorias e informaciones estadísticas de la Superintendencia de Seguros de la Nación.-
- (59)-Memoria del Banco Central (1946), pág. 41.-
- (60)-Jean Fourastié; op.cit., pág. 65.-

BIBLIOGRAFIA

Félix Benítez de Lugo y Rodríguez: "Tratado de Seguros".

- Joseph Hénard: "Theorie Et. Pratique Des Assurances Terrestres"
- Alfredo Menes: "Teoría del Seguro"
- Id.: "Organización del reaseguro".-
- Alberto G. Spota: "Tratado de Derecho Civil".-
- Adolfo Wágner: "Le Assicazini".-
- Raymond Michel: "L'Assurances de crédits".
- Mario A. Rivarola: "Tratado de Derecho Comercial".-
- Mannuel Serra Moret: "Importancia y significado del seguro en el moderno movimiento económico de previsión social".-
- Francisco Nitti: "Ciencia de las Finanzas".-
- Hilaire Belloc: "La crisis de nuestra civilización".
- Pedro Mora y Baus: "Tratado de los seguros de transportes, marítimos terrestres de valores y aéreos".
- Compañía de Seguros "El Comercio": "El seguro, su origen y evolución".
- Henry Sée: "Historia del capitalismo moderno".-
- Rafael Nielsa: "Ciencia de la Administración".-
- Germán J. Timmermann: "La intervención del Estado en los seguros tesis presentado en la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Litoral".-
- Elio A. Zetti: "El seguro como servicio público: tesis presentado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad del Litoral".-
- Victor Berthélemy: "Traité de droit administratif".
- Banco de Seguros del Estado de la República Oriental del Uruguay. Publicación año 1947.-
- Juan D. Perón: "Discurso".-
- Percy P. Garnett: "La historia de varios experimentos de seguros estadual".-
- Acta de la Independencia Económica (Tucumán, Julio 9 de 1947)
- Mensaje y proyecto de ley, decretos parlamentarios, texto y decretos reglados varios de las leyes 12.988 y 13.004.-
- Informe de la Comisión Parlamentaria para el estudio del Seguro Agrícola (1942).-
- Id., (1947).
- Charles Gide: "Curso de Economía Política".
- Cotfried Haberler: "Prosperidad y depresión".-
- Agustín A. Caffarena: "Seguros por el Estado".-
- Benjamin Garrigue: "Sistemas de explotación del Seguro"
- René Courtin: "La nacionalización del seguro en Francia".-
- Proyecto de leyes, debates parlamentarios y ley francesa N° 46-835 del 25.4.46 sobre nacionalización de la industria aseguradora.-
- Alberto H. Thompson: "La previsión social en nuestro País".
- Etienne Buisson: "La nationalization des assurances".-
- F. Gomez de Mattos: "La intervención del estado en el comercio de seguros".-
- Clarence Hobbs: "El estado regulador y el estado asegurador"
- Proyecto de ley elevado por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires, sobre provincialización del seguro de accidentes a Pasajeros.-

- Apostolico Amella: "Trattato delle assicurazioni private e sociali"
- Proyecto de los diputados Montes, Caballero y Hernández: de creación del Banco de Seguros de la República (1918).
- Id., del diputado Pedro T. Pagés (1919).
- Proyecto del diputado provincial Fausto J. Pajares de creación del Instituto autárquico Provincial del seguro (Entre Ríos).
- El Banco de Seguros de Costa Rica. Publicación oficial.-
- Balpli H. Blanchard: "La enseñanza del Seguro. El Seguro y el Estado".-
- Publicaciones de la Cja Nacional de Ahorro Postal. Memorias.
- Publicaciones del Banco Hipotecario Nacional. Memorias.
- Publicaciones del Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Publicaciones de la Superintendencia de Seguros de la Nación de Uruguay.-
- Publicaciones del Banco de la Nación Argentina.-
- Fermannsdorfer: "Seguros Privados".
- Murratti: "Elementos económicos, técnicos y jurídicos del seguro".
- Gurestia: "Les assurances au point de vue économique et social".
- P. Gómez de Barros: "Intervención del Estado en el comercio de seguros" en Actos del Primer Congreso Latino-Americano de aseguradores, Chile 1933.
- Antonio Escheras- Berti: "Elementos de economía y política del Seguro".-
- Guillermo del Pedregal: "Popularización del Seguro"
- Primer Congreso Latino-Americano de Aseguradores, Chile 1933. Actas.-
- Manuel Ossorio y Flórit: "Los riesgos en el trabajo".
- Superintendencia de Seguros: "La legislación de Seguros sociales en dieciséis países. El seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales" Trabajo de información "0".-
- Id.: "Observaciones a la legislación de accidentes del trabajo de la República Argentina".
- Robert Bonet: "L'assurance crédit et la crise économique".
- Eugenio Raziani: "El riesgo de crédito y su eliminación" en "Assicurazioni" 1935, la parte.-
- Alfo Silenzi di Stagni: "El seguro en el transporte automotor por caminos" Publicación "La Ley", T° 30.-
- Henri Le Blanc: "La réassurance au point de vue économique".
- Luis G. Segura: "Faz económica del reaseguro".
- Alejandro M. Unsain: "Legislación del trabajo".
- W. Taussig: "Principios de Economía".
- Fernando Carrosoni: "El mono olio del seguro por el estado o el Estado asegurador".
- Jean Guéguen: "Le monopole des assurances".
- L. de Brockere: "La coopération et l'état dans l'organisation des services publics."
- F. G. y H: Seguros del Estado. Biblioteca Facultad Ciencias Económicas.-

- A. Gomez, Izquierdo: "Nacionalización de los seguros".
- Ch. Lavacort: "La monopole des assurances".
- Domingo Soreq: "Los seguros en la República Argentina".
- L. Olascoaga: "Proyecto de oficialización del seguro de accidentes del trabajo.-"

REVISTAS NACIONALES Y EXTRANJERAS DE SEGUROS.

-PUB
-FIC
-TARJETA